

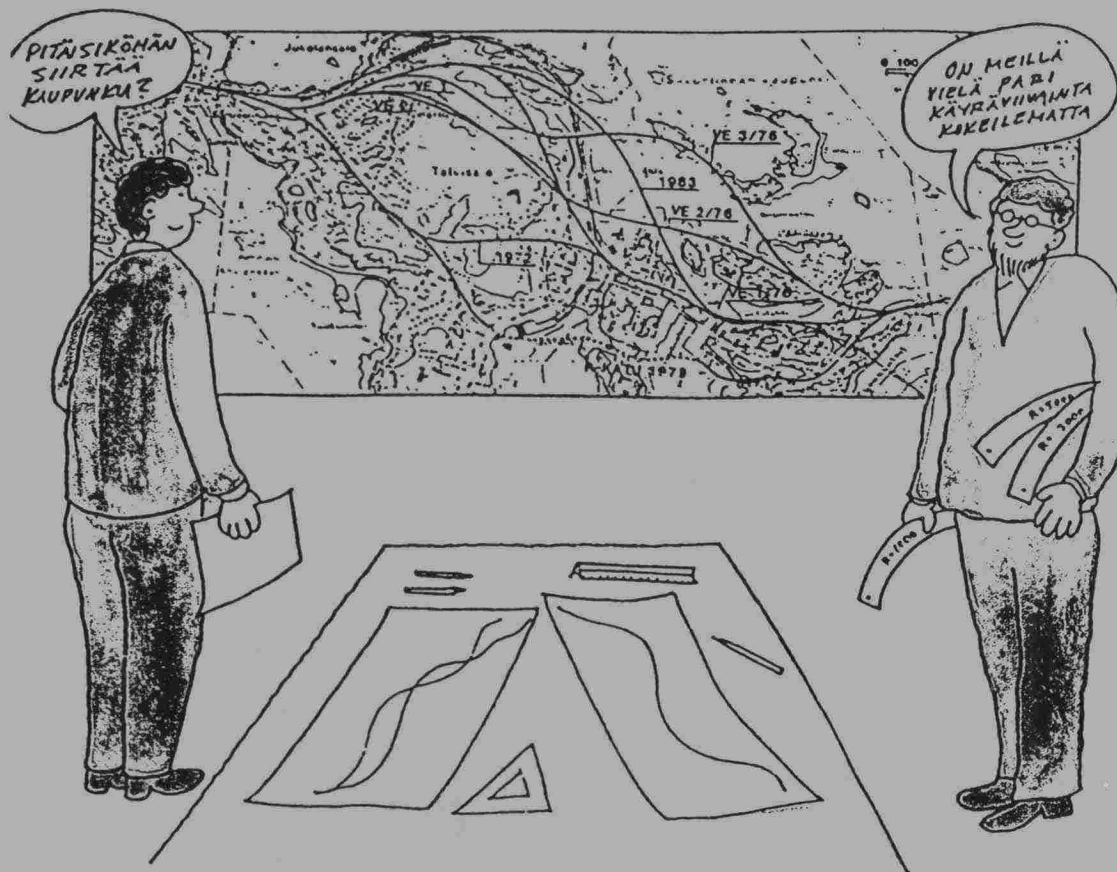


Tielaitos

Reijo Himanen

Kestävä kehitys tiensuunnittelussa

- esimerkkinä Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu



SAVONLINNAN KAUPUNGIN SIJAINNISTA JA RAKENTEESTA JOHTUVIEN
LIIKENNEONGELMIEN POISTAMISEKSI ON 1960 - LUVULTA ALKAEN TUT-
KITTU USEITA ERI OHIKULKU - TAI RINNAKKAISTIERATKAISUJA.

Tielaitoksen
selvityksiä

2/1996

Helsinki 1996

Kehittämiskeskus
Kaakkois-Suomen
tiepiiri

Tielaitos
TIEL/20
KESTÄVÄ KEHITYS TIENSUUNNI
TTELUSSA
08.02.1996 KK 21
Asian tun:823/95/20/TIEL
Ark=KK Säil=10 Tärk=
Liite 1/1

Tielaitoksen selvityksiä
2/1996

Reijo Himanen

Kestävä kehitys tiensuunnittelussa

- esimerkkinä Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu

Tielaitos
Kehittämiskeskus
Kaakkois-Suomen tiepiiri

Helsinki 1996

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-179-9
TIEL 3200371
Oy Edita Ab
Helsinki 1996

Julkaisun kustannus ja myynti:
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,
painotuotepalvelut
Telefax (90) 1487 2652

Joutsenmerkin arvoinen paperi

Tielaitos
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 148 721

Himanen, Reijo: Kestävä kehitys tiensuunnittelussa - esimerkkinä Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu [Hållbar utveckling i vägprojekteringen, exemplet Nyslotts omfartsvägs planering / Sustainable development and road design, the Savonlinna bypass road design case]. Tielaitos, kehittämiskeskus ja Kaakkois-Suomen tiepiiri, Helsinki 1996. Tielaitoksen selvityksiä 2/1996, 86 s. TIEL 3200371, ISBN 951-726-179-9, ISSN 0788-3722

Aiheluokat: 01, 05, 10, 30

Asiasanat: kestävä kehitys, tiensuunnittelu, ympäristö

Tiivistelmä

Kestävä kehitys on arvosidonnainen ja monitahoinen käsite. Ei ole mielekasta määritellä yksiselitteisiä kriteerejä, joilla voitaisiin arvioida, onko jokin suunnitelma tai tie kestävän kehityksen mukainen. Lähinnä on mahdollista arvioida itse suunnitteluprosessia ja sitä, kuinka siinä voitaisiin huomioida erilaiset näkemykset ja tavoitteet.

Tässä selvityksessä on arvioitu Savonlinnan ohikulkutien suunnittelua. Esille nousseita ongelmia ja parantamistarpeita oli suunnitteluorganisaation hierarkisuus ja jäykkyys, puutteet sen tiedonkulussa, kansalaisten ja päätöksentekijöiden osallistuminen suunnitteluun, sitoutuminen kestävän kehityksen tavoitteisiin, vaikutusten tulkinnan yksipuolisuus ja niiden kohdistaminen, eettisten kysymysten käsittely, eri liikennemuotojen välinen ja sisäinen kilpailu ja hankkeiden markkinointi, yhteen tulevaisuudenvisioon perustuva suunnittelu, raportoinnin epäsystemaattisuus ja 0-vaihtoehtojen selvittäminen.

Eräs kestävän kehityksen tavoite on moottoriliikennetarpeen vähentäminen ja sitä kautta liikenteen ympäristölle aiheuttamien haittojen lieventäminen. Tavoite ei ole yksin tiensuunnittelun keinoin toteutettavissa. Tarvitaan eri liikennemuotojen sekä liikenteen ja muun maankäytön suunnittelun yhteistyötä sekä suunnittelun painopisteen siirtämistä liikennemuotokohtaisesta suunnittelusta liikennejärjestelmien suunnitteluun.

Kestävän kehityksen tavoitteisiin sitoutuminen edellyttää liikenneinvestointien sektorijaon purkamista ja päätösvallan siirtämistä lähemmäksi niitä, joita päätökset koskevat, sekä liikennesektorien ja muun maankäytön päätöksenteon nykyistä tiukempaa yhteen sitomista. Suunnittelun eitolisi perustua vain yhteen, todennäköisimpänä pidettyyn ennusteeseen, vaan useisiin vaihtoehtoihin skenaarioihin.

Paikallisten arvojen ja näkemysten välittyminen suunnitelmiin sekä paikallistuntemuksen tehokas hyväksikäyttö edellyttää kansalaisten ja muiden tahojen osallistumista suoraan suunnittelutyöhön yhdessä viranomais- ja asiantuntijatahojen sekä päättäjien kanssa, ja suunnitteluorganisaatioiden hierarkisuuden purkamista sekä suunnittelunormien joustavaa tulkintaa.

Jotta keskustelu eettisistä kysymyksistä ja konkreettinen sitoutuminen kestävän kehityksen tavoitteisiin olisi mahdollista, on eri intressiryhmien arvot ja tavoitteet kartoitettava suunnittelun alkuvaiheessa. Tällöin on nähtävissä, mihin arvoon tai tavoitteeseen hankkeen vaikutukset kohdistuvat ja minkä suuntaista kehitystä valinnoilla voidaan edistää.

Sammanfattning

Nyckelord: hållbar utveckling, vägprojektering, miljö

Begreppet hållbar utveckling är värdeladdat och mångfacetterat. Det lönar sig inte att definiera entydiga kriterier för att bedöma om ett visst projekt eller en väg svarar mot hållbar utveckling. Det är närmast möjligt att bedöma själva projekteringsprocessen och det, hur man i den kunde beakta olika synsätt och mål.

Denna utredning behandlar projekteringen av Nyslotts omfartsväg. De problem och tuvecklingsbehov som kom fram gällde projekteringsorganisationens hierarkiska och stela struktur, brister i dess informationsutbyte, medborgarnas och beslutsfattarnas medverkan i projekteringen, uppslutningen kring målen för hållbar utveckling, ensidighet i tolkningen av konsekvenser och i framställningen av vem de berör, behandling av etiska frågor, konkurrensen inom och mellan de olika trafikslagen och marknadsföring av projekt, projekterings bindning till en enda framtidsvision, osystematisk rapportering och behandling av 0-alternativ.

Ett av målen för den hållbara utvecklingen är att minska behovet av motortrafik och därigenom de trafikberoende miljöskadorna. Vägplaneringen kan inte ensam nå detta mål, utan det behövs samarbete mellan de olika trafikslagen och i planeringen av trafik och annan markanvändning. Planeringen borde koncentrera sig på trafiksystemen, i stället för de olika trafikslagets projekt.

Vill man gå in för den hållbara utvecklingens mål borde trafikinvesteringarnas sektorindelning avskaffas och beslutsrätten flytta närmare dem som besluten berör. Kopplingen mellan trafiksektorns och markanvändningens beslut borde stärkas. Det vore väsentligt att basera planeringen på flera alternativa scenarier, i stället för en enda "mest sannolik" prognos.

Medborgare och andra bör kunna delta direkt i planering och projektering, tillsammans med andra myndigheter, experter och beslutsfattare, för att lokala värden och synsätt skall få uttryck i planeringen och lokalkännedomen kunna utnyttjas effektivt. Planerings- och projekteringsorganisationernas hierarkiska struktur borde avskaffas. Projekteringsnormerna borde tolkas flexibelt.

För att en etisk diskussion och konkret uppslutning kring hållbar utveckling skall vara möjlig, bör de olika intressegruppernas värderingar och mål kartläggas i projekterings begynnelsestadium. Då kan man se vilka värden eller mål projektets konsekvenser berör och vad för slags utveckling besluten bidrar till.

Abstract

Key words: sustainable development, road design, environment

Sustainable development is a value-laden and many-faceted concept. It is not useful to seek definitive criteria for assessing whether a road project or a road implements sustainable development. What is possible is rather to assess the design process itself and how it may take account of various aspects and goals.

This study evaluates the Savonlinna bypass road project design process. Problems and development needs taken up concern the hierarchic structure and inflexibility of the design organisation, impediments to information flow within the organisation, public and decision-maker participation, attitudes to sustainable development objectives, one-sided interpretation of impacts and a lack of data on what the impacts affect, dealing with ethical aspects, the competition within and between different traffic modes and lobbying for projects, the use of a single scenario as a basis for design, a lack of system in reporting and insufficient research of "do nothing" alternatives.

One of the objectives of sustainable development is to reduce the need for motorized traffic and thus its impacts on the environment. Road planning and design cannot in itself achieve this. There is a need for co-operation between the different transport modes and with land-use planning, and to shift the focus of planning from single mode projects to transport systems.

To implement sustainable development objectives, the sectoral division of transport investment should be eliminated and decision-making should move closer to those whom the decisions affect. The connections between transport and other land-use decisions should be strengthened. A necessary precondition is that planning and design should be based on several alternative future scenarios, instead of a single "most probable" forecast.

Direct citizen participation in design, along with other authorities, experts and decision-makers, should be developed to ensure that local values and views are taken into account and that local expertise is efficiently utilized. This presupposes moving away from the hierarchical design organization structure. Design standards should be flexibly implemented.

To enable a debate on ethical aspects and a concrete choice for sustainable development, interest group objectives and values should be surveyed at the very beginning of the project. This allows an evaluation of what kind of values or objectives the project's impacts affect and what kind of development decisions support.

Esipuhe

Tielaitos on asettanut yhdeksi tärkeimmistä ympäristöpoliittisista tavoitteistaan kestävän kehityksen edistämisen. Vaikka kestävän kehityksen sisältöä on jonkin verran yksilöity, ja asetettu selkeitäkin tavoitteita, niin osittain epäselväksi on jäänyt se, kuinka kestävä kehitys voitaisiin toteuttaa kokonaisuutena käytännön toiminnaissa.

Se, mitä suunnittelussa otetaan huomioon, ja mitä ratkaisuja tehdään, on arvokysymys. Ihmisten arvot, tiedot ja mielipiteet ovat erilaisia, ja myös olosuhteet vaihtelevat. Luonnonolot, asutus, hankkeen koko, liikennetarve ja monet muut asiat muodostavat jokaisessa hankkeessa ainutkertaisen kokonaisuuden, jolloin tavoitteetkin ovat väistämättä erilaisia.

Olosuhteiden vaihtelusta sekä arvojen ja arvostusten erilaisuudesta johtuen ei ole mielekasta määritellä tiensuunnitteluun yleisesti päteviä kestävän kehityksen kriteerejä. Lähinnä mahdollista olisikin muokata suunnitteluprosessia sellaiseen suuntaan, että erilaiset näkemykset pääsevät esiin, ja päätöksentekovaiheessa on nähtävissä se, minkä suuntaista kehitystä valinnoilla voidaan edistää.

Tässä selvityksessä tarkastellaan, kuinka kestävän kehityksen huomioimista tiensuunnittelussa voitaisiin parantaa, esimerkkihankkeena Savonlinnan ohikulkutie. Savonlinnan ohikulkutien suunnittelusta tehtyjen johtopäätösten pohjalta tehdään suunnitteluprosessia ja suunnittelun lähtökohtia koskevia kehittämis ehdotuksia. Selvitys perustuu pääosin suunnittelua koskeviin asiakirjoihin ja suunnitteluun osallistuneiden henkilöiden haastatteluihin.

Selvitys on tehty Kaakkois-Suomen tiepiirin ja tielaitoksen kehittämiskeskusten yhteistyönä. Työn on laatinut Kaakkois-Suomen tiepiirissä ja Kymen Viatek Oy:ssä MMyo *Reijo Himanen*. Työtä ovat ohjanneet Kaakkois-Suomen tiepiirissä DI *Taru Potinkara* ja FM *Anni Panula-Ontto-Suuronen*, sekä kehittämiskeskuksessa arkkitehti *Anders HH Jansson*. Kiitämme kaikkia haastateltuja ja työn aikana kommentteja ja ajatuksia esittäneitä, sekä aineiston hankinnassa avustaneita henkilöitä.

Helsingissä, tammikuussa 1996

Tielaitos
Kehittämiskeskus

Sisältö

Tiivistelmä	3
Esipuhe	7
Sisältö	8
1 KESTÄVÄ KEHITYS, MÄÄRITELMIÄ JA ONGELMIA	9
2 KESTÄVÄN KEHITYKSEN ARVIOIMINEN	13
2.1 Suunnitteluprosessin arvioiminen	13
2.2 Suunnittelun sisällön arviointi	15
2.3 Aineisto ja menetelmät	16
3 SAVONLINNAN OHIKULKUTIEN SUUNNITTELU	17
3.1 Viranomais- ja asiantuntijayhteistyö	18
3.1.1 Hanke- ja työryhmätyöskentely	19
3.1.2 Muu viranomaisyhteistyö	23
3.1.3 Yhteistyön vaikutus suunnitelmiin ja päätöksiin	26
3.1.4 Yhteenveto ja johtopäätökset	26
3.2 Kansalaisten osallistuminen suunnitteluun	29
3.2.1 Osallistumisen toimintatavat	29
3.2.2 Osallistumisen ja tiedottamisen tavoitteet	33
3.2.3 Osallistumisen ajoitus	34
3.2.4 Osallistujatahojen kartoitus	34
3.2.5 Osallistumisen pohjana ollut tieto	35
3.2.6 Osallistumisen vaikutus suunnitelmiin	37
3.2.7 Yhteenveto ja johtopäätökset	38
3.3 Vaihtoehtojen vertailu	39
3.4 Ympäristötiedot ja vaikutusten arviointi	50
3.5 Haittojen ehkäisy ja seuranta	54
3.6 Hankkeesta käyty keskustelu	58
3.7 Kestävän kehityksen näkemykset	61
4 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	65
5 KEHITTÄMISTARPEET	75
LÄHDELUETTELO	79
LIITTEET	
Liite 1: Haastatellut henkilöt	83
Liite 2: Haastattelukysymykset	84

1. KESTÄVÄ KEHITYS, MÄÄRITELMIÄ JA ONGELMIA

"Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa."

"Jotta kehitys olisi kestävä, tulee ottaa huomioon sosiaaliset ja ekologiset tekijät samoin kuin taloudelliset näkökohdat, elävät ja elottomat luonnonvarat, sekä vaihtoehtoisten toimien lyhyen ja pitkän tähtäimen hyödyt ja haitat."

"Kestävyys merkitsee ihmislajin rajoittamatonta säilymistä niin, että elämän laatu ylittää biologisen hengissä pysymisen minimirajan. Tämä tapahtuu suojelemalla elämää ylläpitäviä järjestelmiä (ilma, vesi, maa, eliöt) sekä niiden osia käyttäviä ja suojelevia perusrakenteita ja instituutioita."

Lainaukset ja käännökset lähteestä /20/.

Kirjallisuudesta löytyy satoja erilaisia kestävän kehityksen määritelmiä. Niistä huomattava osa perustuu vuonna 1987 työnsä päätökseen saaneen ympäristön ja kehityksen maailman komission, eli ns. Brundtlandin komission raportissa esitettyihin määritelmiin ja tavoitteisiin. Myös tielaitoksen omat määritelmät kestävästä kehityksestä perustuvat pääosin komission työhön, sekä sen pohjalta laadittuihin kansallisiin kestävän kehityksen tavoitteisiin.

Kestävä kehitys ei ole käsitteenä yksiselitteinen eikä ongelmaton. Mm. Brundtlandin komission määritelmiä ja tavoitteita on arvosteltu monista syistä. Keijo Koskinen /8/ toteaa että komitean määrittelemänä kestävästä kehityksestä on muodostunut kehityspolitiikan tarpeisiin sopiva iskulause, joka lupaa radikaaleja uudistuksia määrittelemättä niiden sisältöä tarkemmin. Määritelmä on muodollisesti niin neutraali, että se on helppo omaksua, tarvitsematta silti sitoutua mihinkään todelliseen muutokseen. Määritelmän liiallinen väljyys mahdollistaa myös ympäristön kannalta haitallisten ratkaisujen hyväksymisen.

Toinen ongelma Brundtlandin komission näkemyksissä on Koskisen mukaan usko jatkuvan taloudellisen kasvun välttämättömyyteen. On nähtävissä selviä ristiriitoja, kun todetaan, että taloudellinen kasvu aiheuttaa ympäristöhaittoja, mutta haittoja pyritään korjaamaan taloudellisen kasvun avulla. Usko jatkuvaan talouskasvuun ja teknologian kehitykseen perustuu Koskisen mukaan ns. produktionalistiseen maailmankuvaan. Tällöin luonto nähdään kasvutalouden resurssivarastona, jota hyödynnetään teknologian avulla ja vahingot korjataan luonnontieteen keinoin.

Päätöksenteossa keskitytään taloudellisiin tekijöihin sosiaalisten ja kulttuuristen aspektien jäädessä vähälle huomiolle. Uusklassisen talousajattelun mukaisesti ihminen nähdään vain omia aineellisia etujaan tavoittelevana olentona.

Thomas Wallgren /32/ pitää Brundtlandin komission näkemyksiä länsimaisena arvoimperialismina, jossa erilaisten kulttuurien näkemyksiä luonnosta, ihmisestä ja kehityksestä ei huomioida. Esimerkiksi kaikkien ihmisten perustarpeet eivät ole samanlaisia. Koskinen toteaa, että tarvittaisiin rinnakkaisen kulttuurien järjestelmä, joka hakisi omat erilaiset kehitysmallinsa. Kestävä kehitys ei siis ole yleisesti määriteltävissä, vaan sidottu kulttuuriin ja ihmisten erilaisiin tarpeisiin ja arvostuksiin, niin sosiaalisiin kuin aineellisiin.

Ristiriitaisuus ihmisten perustarpeiden ja kestävän kehityksen tulkintojen välillä näkyy myös liikenteen ja hyvän ympäristön tilan yhteensovittamisessa. Liikkumista on yleisesti pidetty osana ihmisen perusoikeuksia ja -tarpeita ja yksityisautoilun on nähty symboloivan vapautta ja mahdollisuuksia. Samalla sen on kuitenkin arvioitu johtavan riippuvuuteen moottoriajoneuvoista ja moniin ympäristöhaittoihin /3/.

Itseisarvoisen liikkumisen on nähty nousevan myös eri paikkakuntien ja sosiaaliryhmien asemaa määrääväksi tekijäksi ja autottomien syrjäytymiseen mm. joukkoliikenteen toimintaedellytysten heikkenemisestä ja liikenneväylien estevaikutuksesta johtuen /28/. Autoriippuvuutta ilmentävät esim. suuret automarketit ohikulkuteiden liittymissä taajamien ja kävelymatkan ulkopuolella.

Mikäli liikkuvuuden sijaan ihmisen perustarpeena ja tasa-arvon edellytyksenä nähdään palvelujen saavutettavuus, ei ristiriitaa perustarpeiden ja ympäristön tilan välillä välttämättä synny. Tällöin tavoite olisi saavutettavuuden parantaminen tai ylläpitäminen sekä liikkuvuuden vähentäminen tai sen hallinta /25/. Hollannissa on määritetty tienpidon kestävän kehityksen tavoitteiksi saavutettavuuden ja ympäristön tilan parantaminen /29/. Tavoitteet eivät välttämättä ole ristiriidassa keskenään, mikäli tavoitettavuuden parantamiseen ei pyritä parantamalla ajoneuvoliikenteen edellytyksiä. Se, mitkä asiat nähdään ihmisen perustarpeina, on sekin kulttuuri- ja arvosidonnaista, eikä siis yksiselitteisesti määriteltävissä.

Paitsi että näkemykset luonnosta resurssivarastona ja ihmisten samanlaisista tarpeista on otettu itsestäänselvytenä, niin on nähty myös usko luonnontieteiden kykyyn ratkaista ympäristöongelmat /32/. Tämä näkyy mm. yritettäessä määritellä kestävän kehityksen liikkumistasoa.

On pidetty mahdollisena suurtakin liikkuvuutta, koska on luotettu siihen, että puhdistustekniikka ratkaisee ongelmat, joita moottoriliikenteen lisääntyminen aiheuttaa /29/. Vaikka päästöjen puhdistaminen onnistuisikin, muut haitat kuten estevaikutus tai vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja ihmisten hyvinvointiin eivät ole helposti torjuttavissa.

Tieteestä ei löydy vastausta myöskään kysymykseen siitä, mikä on hyväksyttävä elintaso, tai missä määrin jollakin ihmisyyteisellä on oikeus esim. lainata toisen yhteisön alueen tai tulevien sukupolvien luonnon kantokykyä. Kysymykset ovat siis eettisiä /20/. On todettu, että Suomen keskimääräinen elintaso ja kulutus poikkeavat huomattavasti kansainvälisestä keskiarvosta /25/. Onkin eettinen kysymys, katsommeiko tarpeelliseksi parantaa omaa elintasoamme tulevien sukupolvien tai köyhien maiden kansalaisten kustannuksella.

Esimerkiksi tiehankkeen, jolla on suuret työllisyysvaikutukset, voi katsoa lisäävän yhteiskunnallista tasa-arvoa ja hyvinvointia oman yhteiskuntamme sisällä työllistämällä työttömiä. Samaa tasa-arvoa olisi kuitenkin mahdollista edistää myös siten, että "parempiosaiset" luopuisivat jostakin "huonompiosaisen" hyväksi. Tällainen mahdollisuus olisi esimerkiksi työn jakaminen. Tällöin luovuttaisiin talouskasvun tavoitteesta ympäristön tilan hyväksi.

Onkin todettu, että olemme siirtymässä itsepalveluyhteiskuntaan, josta seuraavan työttömyyden poistaminen talouskasvua lisäämällä on myytti /22/. Tarvitaan radikaalimpia keinoja, eli olemassa olevien resurssien ja tulojen uudelleenjakoa. Tähän ei kuitenkaan vielä tunnu olevan riittävästi valmiuksia.

Tielaitoksen toimintaa ja toiminnan kehittämistä ohjaavat kestävän kehityksen periaatteet. Tienpitäjänä tielaitos kantaa vastuun tienpidon ja osaltaan tieliikenteen ympäristövaikutuksista.

Kestävä kehitys tarkoittaa, että ihmiskunnan nykyiset perustarpeet tyydytetään viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omansa. Kasvun laatua on muutettava siten, ettei kasvu vaaranna ympäristöä tai johda luonnonvarojen tuhlaukseen. Luonnonvaraperustaa on suojeltava ja vahvistettava, teknologian kehityssuuntaa tarvittaessa muutettava ja teknologian riskit saatava hallintaan.

Ekologisesti kestävä kehitys

on sopusoinnussa luonnon toimintojen ja monimuotoisuuden sekä luonnonvarojen riittävyyden kanssa.

Taloudellisesti kestävä kehitys

edellyttää, että käytetään vähemmän voimavaroja tuotantoon, parannetaan hyödykkeiden laatua ja kestoä.

Sosiaalisesti kestävä kehitys

lisää ja vahvistaa ihmisten omaa elämänhallintaa.

Arvoiltaan kestävä kehitys

on sopusoinnussa siihen osallistuvien ihmisten kulttuurin ja arvojen kanssa.

Tielaitos huolehtii tienpidosta ja sen kehittämisestä. Tienpidon tavoitteena on tarjota kaikille tienkäyttäjille turvallista ja sujuvaa liikkumista: henkilöautoja ja raskaita ajoneuvoja käyttäville, linja-automatksutajille, pyöräilijöille, kävelijöille, vaikeasti liikkuville.

Tielaitos vastaa omasta puolestaan tieliikenteen vaikutuksista ja on yhteistyössä muiden liikenteestä vastuullisten kanssa kehittämässä ympäristön kannalta myönteisiä ratkaisuja. Laitoksen omalla vastuulla on, miten suunnitellaan, rakennetaan ja pidetään yllä tieverkkoa.

(Tielaitoksen ympäristöohjelma, päämäärät 2005, luonnos tammikuu 1996)

2. KESTÄVÄN KEHITYKSEN ARVIOIMINEN

Kestävän kehityksen arvosidonnaisuudesta johtuen ei ole mielekästä yrittää määritellä yksiselitteisiä, esim. puhtaasti luonnontieteellisiä kriteerejä, joilla voisi objektiivisesti arvioida valmiiden suunnitelmien, päätösten tai jo toteutuneiden suunnitelmien "kestävyyttä". On arvioitava itse suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia ja sitä, kuinka erilaiset näkemykset kestävästä kehityksestä on huomioitu ja miten niiden esille tuloa on edistetty.

2.1 Suunnitteluprosessin arvioiminen

Salmisen ja Lohen /20/ mukaan tärkeimmät vaatimukset kestävästä kehityksen monitahoisuuden, arvosidonnaisuuden ja ristiriitaisuuden huomioon ottamiseksi suunnittelussa ovat:

- monialainen asiantuntija- ja viranomaisyhteistyö
- kansalaisten osallistuminen
- erittelevä vaihtoehtojen vertailu.

Keinona näiden asioiden huomioon ottamiseksi Salminen ja Lohi näkevät ympäristövaikutusten arviointimenettelyn, YVA:n. YVA on keino päästä eroon kapea-alaisesta, teknis-taloudellisiin näkökohtiin keskittyneestä ja lyhytnäköisestä suunnittelusta ja päätöksenteosta /20/. Tässä esitettävät arviointikriteerit perustuvatkin pitkälle YVA:n tehtäviin ja sille asetettuihin tavoitteisiin. Arvioinnin tarkoituksena ei kuitenkaan ole selvittää, täyttääkö Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu oikeaoppisen YVA-prosessin tunnusmerkit. Tässä esitettävien kriteerien tarkoituksena on lähinnä ohjata aineiston hankintaa ja analyysia, ei kahlita analyysia perinteiseksi YVA:n jälkiarvioinniksi.

Viranomais- ja asiantuntijayhteistyö

Monialainen asiantuntija- ja viranomaisyhteistyö on tärkeää kokonaisnäkemysmuodostamiseksi suunnitteluun liittyvistä kysymyksistä ja näkökohdista. Hankkeen tai vaihtoehtojen sosiaalisia, ekologisia, taloudellisia, kulttuurisia ja muita vaikutuksia ei voida käsitellä erillisinä asioina, vaan tarvitaan kokonaisvaltaista vaikutusten arviointia /20/.

Kokonaisnäkemysmuodostaminen vaatii tiivistä yhteistyötä ja avointa mielipiteiden esille tuomista. Ympäristöongelmat muodostavat usein monimutkaisia kokonaisuuksia, joita ei voida ratkaista sektorikohtaisesti. Tällaisen ongelmakokonaisuuden muodostavat myös kestävästä kehityksestä kysymykset /9/. Yhteistyö on tarpeen myös siksi, että paikallisillakin hankkeilla voi olla laaja-alaisia vaikutuksia /20/.

Yhteistyötä viranomaisten, asiantuntijoiden ja kansalaisten kanssa puoltaa myös se, että ympäristövaikutukset aiheuttavat vaikutusketjuja, jotka ulottuvat yhteiskunnan kaikkiin toimintoihin, sekä suureen joukkoon yksilöitä ja ryhmiä, joilla on erilaisia, usein ristiriitaisia arvoja ja tavoitteita. Millään julkisella tai yksityisellä organisaatiolla ei ole yksin vastuuta tai kontrollointimahdollisuutta ympäristökysymyksissä /27/. Tarvitaan monialaista yhteistyötä, jossa yhdistyvät luonnon- ja yhteiskuntatieteelliset tiedot ja menetelmät /19/.

Savonlinna-analyysissa tarkastellaan mm. sitä, minkä alojen asiantuntija- ja viranomaistahoja suunnitteluun on osallistunut, ovatko tahot toimineet kiinteässä ryhmässä ja missä vaiheessa yhteistyötä on tehty.

Kansalaisten osallistuminen

Kansalaisten osallistuminen suunnitteluun on tärkeää, jotta yhteiskunnassa vallitsevat arvot ja tiedot välittyisivät suunnitelmiin mahdollisimman tasapuolisesti ja esteettömästi. Asiantuntijoiden ja heidän käyttämiensä menetelmien arvot eivät saa korvata kansalaisten ja päätöksentekijöiden arvoja /20/.

Kestävän kehityksen monista tulkinnoista johtuen on todennäköistä, että suunnittelun yhteydessä syntyy ristiriitoja. Ristiriitoja tulisi käsitellä avoimesti kaikissa suunnittelun vaiheissa, joissa niitä syntyy. Edustuksellisen demokration mahdollisuudet välittää arvoja ja tietoja ympäristökysymyksissä ovat heikot /19/. Jotta erilaiset näkemykset tulisivat esiin, osallistumisen on oltava suoraa. Suoraa osallistumista saatetaan kuitenkin myös vastustaa /13/, joten ristiriitoja voi syntyä myös siitä, saavatko kansalaiset osallistua.

Osallistuminen on kuitenkin tarpeen, koska sen avulla voidaan vähentää konflikteja, väärinkäsityksiä ja ennakkoluuloja, sekä päästä parhaassa tapauksessa aitoon konsensukseen /21/. Koska kestävän kehityksen osa-alueiden välillä voi olla ristiriitaa, vaaditaan usein tilannekohtaisia kompromisseja, joihin voidaan päästä neuvottelemalla /9,12/. Jotta osallistuminen olisi tehokasta, sen tulee tapahtua oikeaan aikaan ja oikealla tavalla /21/.

Tässä tarkastellaan mm. sitä, onko kansalaisilla ollut mahdollisuus osallistua suunnitteluun, mitä tavoitteita osallistumisella on ollut, mitä osallistumisen toimintatapoja on käytetty ja onko osallistujatahot kartoitettu perusteellisesti.

Erittelevät vertailumenetelmät

Erittelevän edullisuusvertailun perusperiaate on se, että hankkeen vaikutukset ympäristöön, ihmiseen, talouteen jne. esitetään niiden omilla, niitä parhaiten kuvaavilla määreillä.

Vastaavasti yhdistelevissä menetelmissä, kuten esimerkiksi kustannus-hyöty-analyysissa, kaikki vaikutukset yhdistetään yhdeksi luvuksi, jolloin vaikkapa jonkin eliölajin säilymistä voimakkaasti arvostava päättäjä ei voi ottaa sitä tietoisesti huomioon päätöksessään. Päättäjän arvot ja käsitys kestävästä kehityksestä eivät tällöin välity päätöksentekoon.

Salminen ja Lohi /20/ toteavat, että erittelevät vertailumenetelmät mahdollistavat päätöksenteon ja mielipiteen ilmaisemisen omista lähtökohdista käsin. Ne eivät tähtää yhden parhaan vaihtoehdon löytämiseen, koska sellaista ei yleensä ole, kuten ei yhtä ja oikeaa kestävää kehitystäkään.

Analyysissa tarkasteltavia asioita ovat mm. se, ovatko käytetyt vertailumenetelmät eritteleviä, ovatko menetelmät ymmärrettäviä tai sisältävätkö vertailut kaikki oleelliset vaikutukset.

Muita kriteerejä

Edellisten lisäksi YVA:n tehtäviä ovat ympäristötiedon hankkiminen, hankkeen vaikutusten luotettava arviointi ja ennustaminen, haittojen ehkäisyn suunnittelu ja vaikutusten seuranta /20/.

Kehityksen kestävyys kannalta on tärkeää myös suunnitella hankkeesta aiheutuvien haittojen lieventämistä ja vähentämistä koskevat toimet etukäteen. Erityisen tärkeää on seuranta, jotta suunnittelusta muodostuisi oppimisprosessi ja kestävä kehitys voisi jatkossa toteutua paremmin.

Analyysissa kysytään mm. onko hankkeen vaikutuksista järjestetty systemaattinen seuranta, mitä asioita on suunniteltu seurattavaksi tai mitä haittojen ehkäisykeinoja on käytetty.

2.2 Suunnittelun sisällön arviointi

Vaikka aiemmin on todettu, ettei kestävä kehitys sisältyä voida määritellä yksiselitteisesti, on kuitenkin syytä tarkastella myös suunnittelun sisältöä. Se, mitä tietoa suunnittelua varten on kerätty, minkä alojen asiantuntemusta on käytetty tai mitä vaikutuksia on suunniteltu seurattavaksi, kertoo siitä näkökulmasta, joka suunnittelussa on otettu kestäväan kehitykseen.

Sisällön tarkastelu on tarpeen myös hankitun ympäristötiedon ja arvioitujen vaikutusten riittävyys toteutukseksi. Suunnittelun sisältö kertoo myös siitä, kuinka kestävä kehitys eettiset kysymykset, kuten tulevien sukupolvien tai esimerkiksi vähemmistöjen hyvinvointi, on otettu suunnittelussa huomioon.

Suunnittelun sisällön arviointi tapahtuu suunnitteluprosessin arvioinnin yhteydessä. Esimerkiksi kysyttäessä, onko hankittu riittävästi tietoa ympäristön tilasta, joudutaan riittävyyden toteamiseksi tarkastelemaan sitä, mitä tietoja on hankittu. Samoin esim. viranomaisyhteistyön arvioinnissa sisältökysymys tulee esiin, kun tarkastellaan mukana olleiden tahojen valintaa.

Yleisimmin käytettyjä kestävän kehityksen sisältökriteerejä /1, 20/ ovat olleet vaikutukset energia- ja muihin luonnonvaroihin, eliölajien monimuotoisuuteen, ilman ja veden laatuun, maaperään, maisemaan, rakennettuun ja kulttuuriympäristöön, ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen, sosiaalisiin suhteisiin, eri elinkeinoihin, tulonjakoon, palveluihin ja muihin hyvinvoinnin osatekijöihin. Se, mitä asioita suunnittelussa on tarkasteltu, on yleensä hankekohtaisen keskustelun tulos. Tällöin oleellista on se, kuinka valinnat on perusteltu ja kuka ne on asettanut.

2.3 Aineisto ja menetelmät

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelua arvioitaessa ovat aineistona olleet hankkeesta laaditut suunnitelmat ja muut asiakirjat, hanke- ja työryhmien pöytäkirjat ja muu kokousaineisto, yleisö- ja esittelytilaisuuksista tehdyt muistiot ja aiheeseen liittyvät lehtileikkeet vuosilta 1988-1995.

Lisäksi on haastateltu kymmentä suunnitteluun osallistunutta henkilöä. Lista haastateltavista on esitetty liitteessä 1. Haastattelut tehtiin teemahaastatteluinä. Haastateltaville lähetettiin etukäteen listat niistä asioista ja kysymyksistä, joita haastatteluissa käsiteltiin. Lista on esitetty liitteessä 2. Itse haastattelutilanteessa haastateltavat saivat kertoa vapaasti tutkimuksen aihealueeseen liittyvistä asioista.

Haastattelut nauhoitettiin, purettiin sanatarkasti ja tallennettiin tiedostoksi, samoin kuin muusta aineistosta tehdyt havainnot. Haastattelujen sekä muun aineiston analysointi tapahtui jaottelemalla aineistosta tehdyt raakahavainnot aihealueittain eri luokkiin. Eri aineistolähteistä kootut ja luokitellut havainnot yhdistettiin "leikkaa ja liimaa -menetelmällä", leikkaamalla tulostetut raakahavainnot liuskiksi ja yhdistämällä kuhunkin luokkaan kuuluvat havainnot keskenään.

Raakahavaintoja ja kirjallisuustietoja yhdistelemällä on päästy varsinaisiin havaintoihin, joiden pohjalta johtopäätökset ja kehittämissuhteet on tehty. Analyysin tukena on käytetty alan kirjallisuutta, tielaitoksen omia julkaisuja ja tutkimuksia sekä suunnittelijoilta ja muilta asiantuntijoilta saatuja kirjallisia ja suullisia kommentteja.

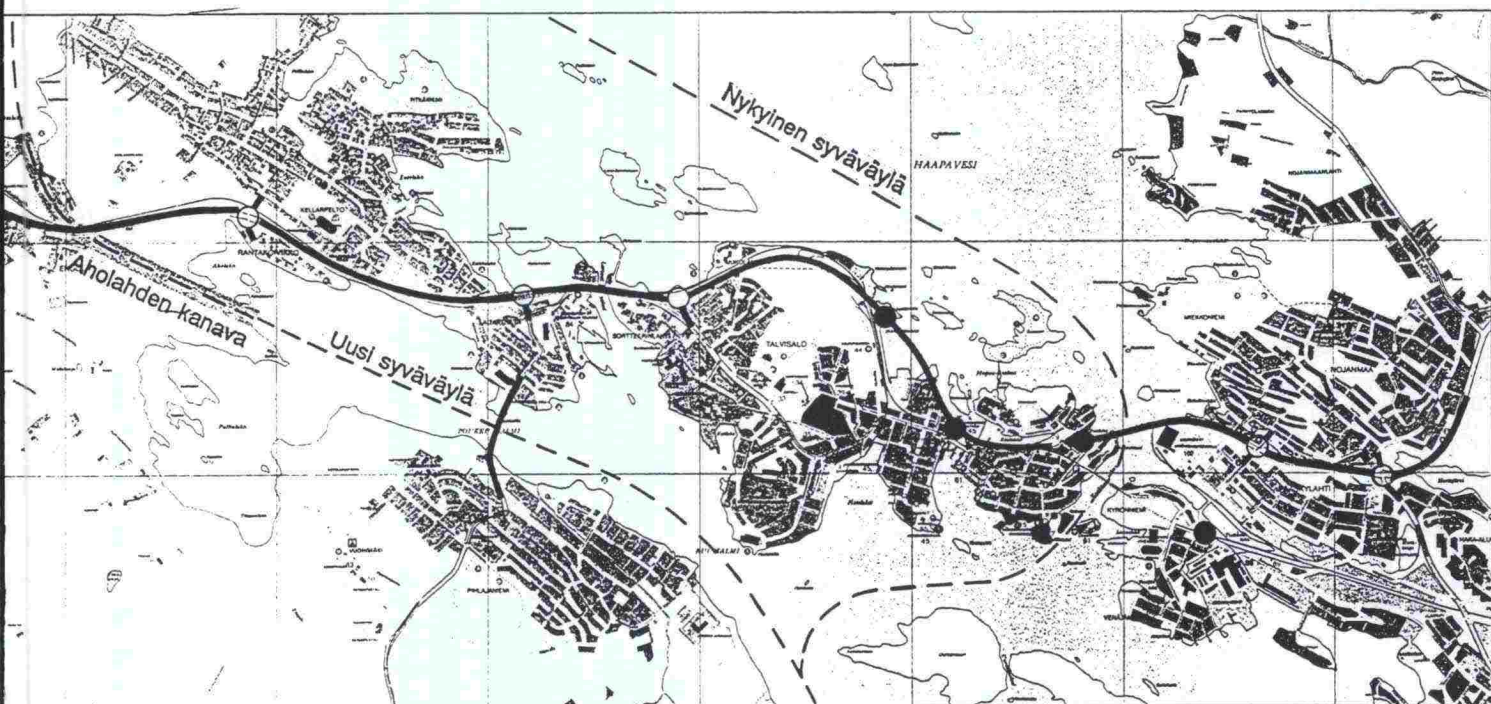
3. SAVONLINNAN OHIKULKUTIEN SUUNNITTELU

Savonlinna on vesistöjen ympäröimä, saarille ja niemille rakennettu nauhamainen kaupunki. Kaupungin pääliikenneverkko perustuu yhteen länsi-itäsuuntaiseen väylään, valtatie 14:ään ja keskustan kohdalla Olavinkatuun. Kaupungin läpi kulkee Saimaan syväväylä pohjois-eteläsuunnassa. Vt 14 ylittää väylän Kyrönsalmessa, jossa on avattava läppäsilta. Avattavasta sillasta ja muiden pitkittäisväylien puuttumisesta johtuen liikenne ruuhkaantuu ja aiheuttaa haittoja kaupungin keskustassa, etenkin Olavinkadulla.

Liikenneongelman ratkaisemiseksi on suunniteltu useita erilaisia tieratkaisuja. Ensimmäiset suunnitelmat Savonlinnan ohikulkutiestä ovat 60-luvulta. Valtatie 14:n lisäksi on tutkittu myös ns. rinnakkaiskatuvaihtoehtoa. Nykyinen tiesuunnitelma perustuu vuonna 1987 valmistuneeseen yleissuunnitelmaan ja samana vuonna hyväksyttyyn yleiskaavaan (Yleiskaava 2000). Samanlaisesti tien kanssa on suunniteltu myös syväväylän siirtoa sekä rautatien sijaintivaihtoehtoja.

Vuonna 1987 valmistunutta yleissuunnitelmaa pidettiin mitoitukseltaan riittämättömänä ja suunnitelmasta laadittiin tarkistus, joka valmistui vuonna 1990. Siinä esitetty ratkaisu hyväksyttiin jatkosuunnittelun pohjaksi ja tiesuunnitelma valmistui vuonna 1993.

Kuva 1: Valtatie 14 välillä Aholahdi-Mertala. Tiesuunnitelman mukainen linjaus



Kuva 3: Savonlinnan ohikulkutien suunnittelun keskeiset vaiheet ja tapahtumat

1987	Vt 14 Yleissuunnitelma valmistuu
	Yleiskaava 2000 hyväksytään
1988	Yleissuunnitelman tarkistus alkaa
1989	Syväväylän siirto, loppuraportti
	Liikenneministeriön työryhmän raportti
1990	Liikenneministeriön periaatepäätös Savonlinnan liikennejärjestelyistä
	Yleissuunnitelman tarkistus valmistuu
1991	Tunneliselvitys
1992	Toimenpidepäätös
	Tiesuunnittelu alkaa
	Ympäristövaikutusten arviointi
	Ydinkeskustan aatekilpailu
1993	Tiesuunnitelma valmistuu
	YVA-raportti valmistuu
1995	Tiesuunnitelma vahvistetaan

Yleissuunnitelman tarkistuksen alkuvaiheessa valmistuivat liikenneministeriön työryhmän raportti Savonlinnan liikennejärjestelyistä ja suunnitelma Saimaan syväväylän eri vaihtoehtoista. Liikenneministeriön työryhmän työskentelyyn osallistuivat valtakunnallisten tahojen lisäksi Mikkelin tiepiirin ja Savonlinnan kaupungin edustajat. Työryhmä oli eräänlainen hankkeen johtoryhmä, joka teki mm. päätöksen tien rakentamisesta yleiskaavassa määritellylle paikalle.

3.1.1 Hanke- ja työryhmätyöskentely

Hankeryhmän tehtävänä on ollut koordinoida suunnittelua sekä kerätä ja kirjata eri osapuolten näkemyksiä. Hankeryhmän ja työryhmien jäsenten tehtävinä on ollut esittää oman sidosryhmänsä lähtökohtia ja tavoitteita, esittää kannanottoja, valmistella asioita ja hankkia ennakkopäätöksiä, esitellä oman sidosryhmänsä näkemyksiä ryhmässä, informoida omaa sidosryhmäänsä suunnittelun etenemisestä sekä edistää hankkeen hyväksyttävyyttä.

Ryhmien osallistujatahot

Yleissuunnitelmavaiheessa, vuosina 1988-1990 pidettiin useita työkokouksia, joiden osallistajat olivat pääasiassa hankeryhmän jäseniä sekä konsulttien edustajia. Varsinaisia työryhmiä ei ko. suunnitteluvaiheessa oltu nimetty, mutta työskentely on jaettavissa viiteen eri aihealueeseen käsiteltävien asioiden mukaan. Niitä olivat rata-, silta-, liikenne-, syväväylä- sekä ympäristöasiat.

Kuva 4: Hanke- ja työryhmien osallistajat

Viranomaistahot	Konsultit
-Etelä-Savon seutukaavaliitto	-Arkkijussi Ky
-Järvisuomen merenkulkupiiri	-Arkkitehtitoimisto
-Merenkulkuhallitus	Laaksonen & Kangas
-Mikkelin kalastuspiiri	-Arkkitehtitoimisto Hormia
-Mikkelin lääninhallitus/ kaavoitus- ja asuntotoimisto, ympäristöosasto	-Geotesti Ky
-Mikkelin läänin liitto	-Pontek Oy
-Mikkelin tiepiiri	-Siltatekniikka Oy
-Mikkelin vesi- ja ympäristöpiiri	-Suunnittelu-Kortes
-Museovirasto	-Suomen Akustiikkakeskus
-Rakennushallitus	-Viitek Oy
-Rautatiehallitus	
-Savonlinnan kaupunki	
-Savonlinnan maakuntamuseo	
-Tiehallitus/ tiesuunnittelu, siltasuunnittelu, geologia	
-VR/ pääkonttori, Kouvolan ratakeskus	

Tiesuunnitelmavaiheen alussa perustettiin 11 erillistä työryhmää: tie-, ympäristö-, geo-, vesioikeus-, silta-, liikenteenohjaus-, valaistus-, tiedotus-, syväväylä-, Pääskynlahti- ja maankäyttöryhmä. Ryhmiä yhdistettiin tiesuunnitelmavaiheen puolivälissä.

Hankeryhmä- ja työryhmätyöskentely on ollut viranomaispainotteista. Ulkopuolista asiantuntemusta ovat edustaneet konsultit. Työryhmien ja mukana olleiden tahojen lukumäärä on verraten suuri, johtuen hankkeen koosta. Eri alojen asiantuntemus on ollut tiesuunnitelmavaiheessa melko hyvin edustettuna. Puutteeksi on nähtävä kuitenkin ns. "ihmistieteiden" eli sosiologisen ja yhteiskuntatieteellisen asiantuntemuksen mukaantulo suunnitteluun vasta tiesuunnitteluvaiheessa. Tästä syystä mm. tiehankkeen sosioekonomisten ja hyvinvointivaikutusten selvittäminen on jäänyt pintapuoliseksi joitakin laskennallisia tekijöitä (estevaikutus, tavoitettavuus, melu) lukuunottamatta.

Viranomais- ja asiantuntijayhteistyöhön osallistuneet tahot on kartoitettu ja heidän kanssaan on oltu yhteistyössä. Osa haastateltavista näki kuitenkin puutteena sen, että ryhmätyöskentelystä puuttui ns. ruohonjuuritason asiantuntemus. Esimerkkinä tällaisista tahoista voisivat olla paikalliset elinkeinonharjoittajat, kansalaisjärjestöt ja luonnonsuojeluyhdistykset. Näillä tahoilla on ollut kuitenkin mahdollisuus osallistua suunnitteluun osallistumisjärjestelyiden, kuten neuvottelujen ja yleisötilaisuuksien kautta.

Maakunnallista asiantuntemusta ovat ryhmissä edustaneet Etelä-Savon seutukaavaliitto, Mikkelin lääninhallitus ja Mikkelin läänin liitto. Savonlinnan naapurikuntien edustajia ei suunnitteluun ole osallistunut. Syynä tähän lienee se, että hankkeen vaikutusten on katsottu olevan paikallisia. Valtakunnallista tahoa edustivat lähinnä museovirasto sekä rautatiehallitus, rakennushallitus ja merenkulkuhallitus.

Kuva 5: Hanke- ja työryhmissä edustettuna ollut asiantuntemus

- aluesuunnittelu
- ekologia
- geotekniikka
- kalatalous
- kulttuuri- ja rakennushistoria
- limnologia
- maankäytön suunnittelu
- maisema-arkkitehtuuri
- ratatekniikka
- silta-arkkitehtuuri
- sociologia
- tiedottaminen
- tietekniikka
- vesiensuojelu
- vesiväylätekniikka
- ympäristöhygieniä

Varsinainen valtakunnallisten tahojen osallistuminen on tapahtunut jo liikenneministeriön työryhmän työskentelyn yhteydessä. Työryhmässä oli mukana edustajia liikenneministeriöstä, tie- ja vesirakennushallituksesta, rakennushallituksesta ja rautatiehallituksesta.

Vuorovaikutus ryhmien sisällä ja välillä

Työskentely työryhmissä tapahtui siten, että ryhmän jäsenet miettivät käsiteltäviä asioita omalla tahollaan ja neuvottelivat oman sidosryhmänsä kanssa, minkä jälkeen esittivät kantansa työryhmän kokouksessa.

Ryhmän sisällä työskentely oli neuvottelutyypistä, eli ryhmässä haettiin yhteistä näkemystä ja toteuttamiskelpoisia ratkaisuja.

Työryhmien välistä tiedonvaihtoa ei oltu varsinaisesti organisoitu. Toisten ryhmien pöytäkirjoja oli saatavilla, mikäli osallistujat niitä halusivat. Osittain tiedon vaihto ryhmien välillä toimi myös avainhenkilöiden kautta, eli osa henkilöistä oli jäsenenä monessa ryhmässä yhtä aikaa. Tiedon kulkua helpotti osaltaan se, että saman sidosryhmän ihmisiä oli mukana eri ryhmissä, jolloin sidosryhmän sisällä voitiin käydä neuvotteluja useamman ryhmän toimialaan kuuluvista asioista. Työryhmien työskentelystä tiedotettiin hanke-ryhmän jäsenille ja hankeryhmä päätti, mitkä työryhmien ehdotuksista voitiin ottaa huomioon suunnitelmissa. Työryhmien yhteisiä kokouksia pidettiin vähän.

Osa haastateltavista koki työryhmätyöskentelyn hajanaisena ja sirpaleisena. Koska ryhmien välistä tiedonvaihtoa ei oltu varsinaisesti organisoitu, ryhmien välinen vuorovaikutus jäi avainhenkilöistä huolimatta joiltakin osin heikoksi. Syynä sirpaleisuuteen lienee ryhmien suuri lukumäärä sekä joidenkin jäsenten osalta satunnainen osallistuminen kokouksiin. Suunnittelun loppuvaiheessa työryhmiä yhdistettiin ja vuorovaikutus eri tahojen välillä lisääntyi.

Hankkeen suuruudesta ja mukana olleiden tahojen määrästä johtuen lienee perusteltua, että työskentely on jaettu useiden ryhmien kesken. Se, että erilaisia ehdotuksia on jouduttu karsimaan, saattaa kuitenkin osaltaan estää erilaisten kestävä kehityksen näkemysten ja tavoitteiden esille tuloa suunnitelmissa.

Ryhmien välisen suoran vuorovaikutuksen heikkous on omiaan ehkäisemään myös kokonaisuuksien hahmottamista, esimerkiksi erilaisten vaikutusketjujen osalta. Kokonaiskuvan muodostaminen ja suunnittelussa huomioitavien tekijöiden lopullinen valinta on siis jäänyt pääosin hankeryhmän harteille.

Ajoitus

Hankeryhmä on toiminut yleissuunnitteluvaiheesta saakka. Varsinaiset työryhmät perustettiin ennen tiesuunnitteluvaiheen virallista alkamista vuonna 1991, jolloin periaatteelliset ratkaisut oli pääosin tehty. Esisuunnitteluvaiheessa valittu linjausvaihtoehto ja periaatteellinen ratkaisu liikenneongelman ratkaisemisesta uudella tiellä oli "lyöty lukkoon" jo ennen työryhmien perustamista. Tällaisia päätöksiä ja ratkaisuja ovat olleet mm. vuonna 1986 valmistunut tie- ja katuverkon runkosuunnitelma, 1987 vahvistettu yleiskaava (Yleiskaava 2000) ja samanaikaisesti sen kanssa laadittu yleissuunnitelma (Vt 14 Laitaatsilta-Mertala, yleissuunnitelma).

Myös tielaitoksen ja Savonlinnan kaupungin aiemmat suunnitelmat sekä liikenneministeriön työryhmän kannanotto Savonlinnan liikennejärjestelyistä ovat osaltaan kaventaneet työryhmien vaikutusmahdollisuuksia.

Työryhmien työskentelyssä mukana olleet ovat kokeneet työryhmien työskentelyn ainakin osittain menneen hukkaan, koska mahdollisuudet keskustella periaatteellisista kysymyksistä ovat työskentelyn tässä vaiheessa olleet heikot. Savonlinnan ohikulkutien suunnittelu on kuitenkin ollut pitkä prosessi, eivätkä suunnittelun vaiheet vastaa täysin normaalia tiensuunnitteluprosessia.

Tavallisuudesta poiketen tien linjausta (paikoitellen), sekä liittymien kokoa ja määrää on muutettu vielä tiesuunnittelmavaiheessa. Tähän ovat vaikuttaneet mm. ympäristöryhmässä esitetyt näkökohdat. Lisäksi on tarkasteltu myös tunnelivaihtoehtoja, joita voi pitää, kuten eritasoliittymien muuttamista tasoliittymiksi, myös huomattavasti esisuunnittelussa valitusta ratkaisusta poikkeavina vaihtoehtoina. Tästä syystä asiantuntijatyöskentelyä voi pitää tarpeellisena myös yksityiskohtia laajempia ratkaisuja ajatellen. Yksityiskohtien osalta työryhmien vaikutusmahdollisuudet ovat olleet kohtalaisen hyvät.

Ryhmien painoarvo: mitä pidettiin tärkeänä

Eri työryhmien painoarvo suunnittelussa on koettu eri tavoin riippuen siitä, minkä ryhmän jäsen haastateltava on ollut. Osa ympäristöryhmän jäsenistä koki teknisiä ja liikenteellisiä ratkaisuja käsitelleet ryhmät vaikutusvaltaisimpina ja ympäristöryhmän marginaalisena. Toisaalta ympäristöryhmä sai yksityiskohtiin kaikista ryhmistä eniten muutoksia aikaan suunnitelmissa.

Tunne siitä, että ympäristöryhmän työskentelyä ei ole huomioitu, johtuneekin ainakin osittain siitä, että päätös uuden tien rakentamisesta on tehty aikaisemmin, eikä päätökseen ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Osittain marginaalisuuden tunne johtunee myös siitä, jopa ympäristöryhmän jäsenten keskuudessa esiin tulleesta käsityksestä, jonka mukaan tekniset asiantuntijat, kuten siltasuunnittelijat sekä arkkitehdit edustavat varsinaista huippuasiantuntemusta muiden omatessa lähinnä ns. "mutu-tietoa". Tekniset realiteetit ovat myös asettaneet tiettyjä rajoitteita sille, mitä tekijöitä suunnittelussa on voitu ottaa huomioon.

3.1.2 Muu viranomaisyhteistyö

Lausunnot

Suunnitelmista on pyydetty lausuntoja sekä yleissuunnitelman, sen tarkistuksen että tiesuunnitelman osalta.

Kuva 6: Suunnittelun aikana lausuntoja antaneet tahot

- Etelä-Savon seutukaavaliitto
- Merenkulkuhallitus
- Mikkelin kalastuspiiri
- Mikkelin lääninhallitus
- Mikkelin sotilasläänin esikunta
- Mikkelin vesi- ja ympäristöpiiri
- Museovirasto
- Puolustusministeriö
- Rakennushallitus
- Rautatiehallitus
- Savonlinnan kaupunki
- Savonlinnan puhelinyhdistys
- Suomen luonnonsuojeluliitto
- Tele
- Vesi- ja ympäristöhallitus
- VR
- Ympäristöministeriö

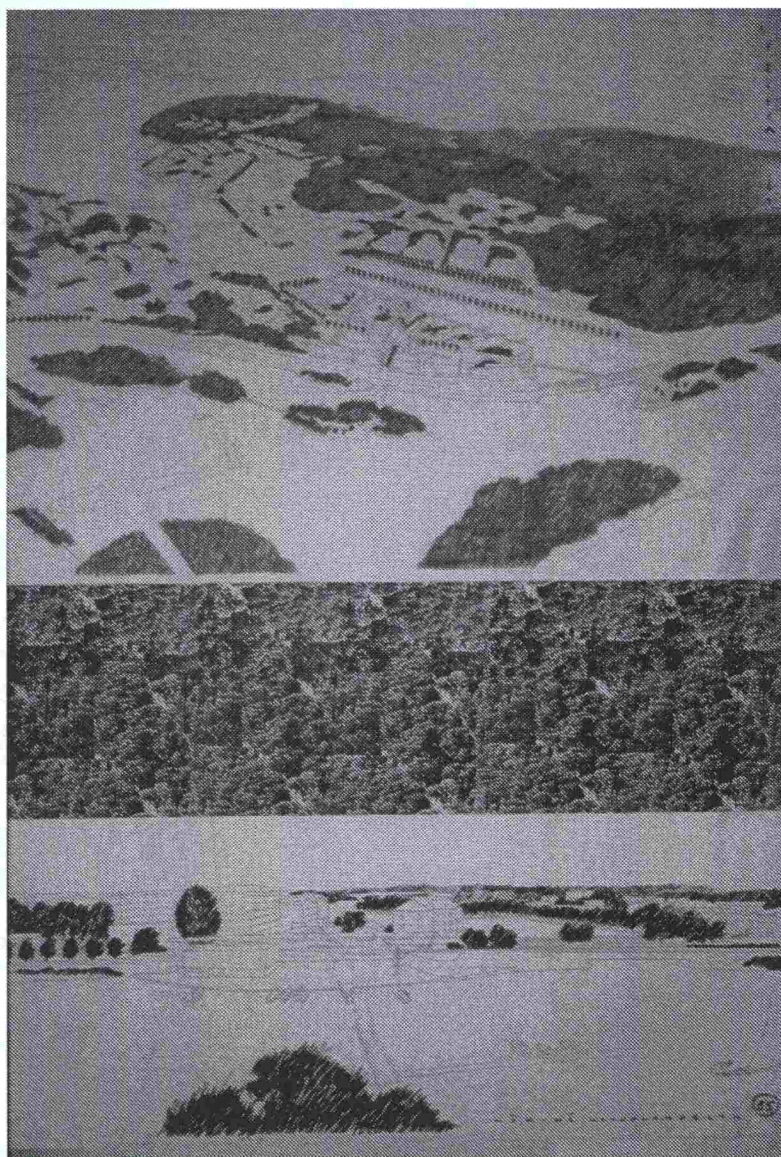
Lausunnoissa on otettu kantaa mm. tien mitoitukseen ja sen sopivuuteen kaupunkikuvaan. Kannanotot ovat koskeneet lähinnä yksityiskohtia, mutta myös ohikulkutien tarpeellisuuteen on otettu kantaa. Vaihtoehtoisia tapoja, kuten yhdyskuntarakenteen ja joukkoliikenteen kehittämistä, liikenneongelman ratkaisemiseksi ovat esittäneet Mikkelin vesi- ja ympäristöpiiri, sekä Mikkelin lääninhallituksen ympäristöosasto. Tiepiiri on antanut vastineet lausunnoista, ja ne on liitetty tiesuunnitelmaan.

Lausunnot ja niistä annetut vastineet muodostavat osan päätöksentekoaikavaihtoehtoja ja kertovat omalta osaltaan päättäjille erilaisten näkemysten olemassaolosta. Lausunnot ovat myös ohjanneet jatkosuunnittelua, esimerkiksi tunnelivaihtoehtojen selvittämisen osalta. Lausuntojen vaikuttavuutta heikentää kuitenkin se, että ne annetaan valmiista suunnitelmista, joita on vaikea muuttaa.

Aatekilpailu

Vuonna 1992 järjestettiin Savonlinnan keskusta-alueen aatekilpailu. Kilpailun tuloksena saatiin 95 erilaista ehdotusta keskustan maankäyttöratkaisujen ja tiensuunnittelun pohjaksi. Kilpailun tuomaristoon osallistui hankeryhmän ja eri työryhmien jäsenten lisäksi myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Mitään kilpailuehdotuksista ei otettu sinällään ratkaisujen pohjaksi, vaan kerättiin ehdotusten parhaat puolet. Kilpailu toimi siis eräänlaisena ideointikeinona.

Kuva 7: Savonlinnan aatekilpailu, ehdotus "Kirjava Satama"



Ehdotusten perusteella radan ja tien keskinäistä sijaintia muutettiin ja liittymä-
ratkaisuja kevennettiin. Ehdotukset sisälsivät myös vaihtoehtoisia esityksiä
liikenneongelman ratkaisemiseksi, kuten erilaisia kevyenliikenteen järjestelyjä
sekä raideliikenteeseen perustuvia ratkaisuja.

Neuvottelut ja keskustelut

Hankkeen eri vaiheissa on käyty neuvotteluja ja keskusteluja mm. lupapää-
töksiä tekevien viranomaisten, kuten liikenneministeriön, ympäristöministeri-
ön, Itä-Suomen vesioikeuden ja tielaitoksen keskushallinnon kanssa, sekä
vastuuviranomaisten (VR, merenkulkuhallitus, rakennushallitus ym.) ja
muiden asiantuntijoiden kanssa.

3.1.3 Yhteistyön vaikutus suunnitelmiin ja päätöksiin

Työryhmien työskentely ja esitetyt mielipiteet ovat välittyneet suunnitelmiin vaihtelevasti. Suurten, periaatteellisten kysymysten, kuten tien sijainnin tai muiden liikennemuotojen kohdalla on törmätty aiemmin tehtyihin ratkaisuihin, jotka ovat kaventaneet mahdollisuuksia hakea ratkaisua liikenneongelmaan muuten kuin rakentamalla uusi tie.

Työryhmien jäsenten näkemykset näkyvät suunnitelmissa mm. tehtyinä lisäselvityksinä. Prosessin kestäessä asiantuntijoiden tuottama tieto on jatkuvasti lisääntynyt ja tietoa on hyödynnetty suunnittelussa. Lisätiedon tuottaminen on osaltaan myös lykännyt suunnitelman toteuttamista ja tätä kautta antanut aikaa parantaa suunnitelmien laatua. Suunnitelmaa on myös kevennetty, eli on siirrytty moottoritieratkaisusta kohti katumaisempaa, kevyempää ratkaisua. Tiepiirin, Savonlinnan kaupungin ja muiden yhteistyötahojen käsitykset tien mitoituksesta ovat lähentyneet toisiaan suunnittelun kestäessä. Tähän on osaltaan vaikuttanut myös käyty kansalaiskeskustelu sekä suunnitelmista annetut lausunnot. Lausuntojen pohjalta on tutkittu myös tunnelivaihtoehtoja. Eräässä vaiheessa esillä ollut kaksikaistaista ratkaisua ei kuitenkaan pidetty riittävänä, vaan liikenneministeriö päätyi nelikaistaiseen tiehen.

3.1.4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Yhteiskuntatieteellisen ja sosiologisen asiantuntemuksen myöhäinen mukaantulo ja paikallisen, ruohonjuuritason asiantuntemuksen puuttuminen työryhmistä ja hankeryhmästä johtuneen ainakin osittain suunnittelussa perinteisesti vallinneen teknisen, tai laskennallisen, objektiivisesti mitattavissa olevan tiedon yliarvostuksesta suhteessa kokemuseräiseen, ihmisten arvostuksiin perustuvaan tietoon.

Syynä ns. pehmeämpien tieteiden ja kokemuseräisen tiedon aliarvostukseen voinee pitää suunnittelussa pitkään vallinnutta perinnettä, jossa suunnittelu on ollut yksinomaan insinöörien työtä, eikä muiden alojen asiantuntijoita saati tavallisia kansalaisia ole helposti päästetty mukaan suunnittelutyöhön. Muiden kuin asiantuntijoiden mukaantulo suunnitteluryhmiin on usein koettu mahdottomana ajatuksena /ks. esim.17/.

Suunnittelu on ollut perinteisesti mitattavissa olevien faktatietojen käsittelyä. Hankkeen kannalta merkittävien ympäristövaikutusten tunnistaminen ja hankkeen tavoitteiden määrittely on kuitenkin arvosidonnaista, ja kansalaisten ja muiden sidosryhmien osallistuminen niiden määrittelyyn on koettu välttämättömäksi. Näin on esimerkiksi sosioekonomisten vaikutusten osalta, joissa lopullinen vaikutus kohdistuu ihmisten hyvinvointiin /21/.

Paikallisella väestöllä on usein arvokasta tietoa olosuhteista /14/ ja sen hyödyntäminen ottamalla paikallisten asukkaiden edustus mukaan työ- ja hankeryhmyöskentelyyn olisikin ollut perusteltua. Kansalaisjärjestöissä tehdään myös paljon suunnittelu- ym. työtä, joka olisi suunnittelussa hyödynnettävissä /21/. Mm. Pro Savonlinna-liikkeellä on jäseninään eri alojen asiantuntijoita, joiden käyttäminen työskentelyssä olisi saattanut olla hyödyllistä.

Suunnittelun loppuvaiheessa teknisen tiedon ja asiantuntemuksen painoarvo kasvaa, eli mitä pidemmällä suunnittelussa ollaan, sitä teknisempää työ on. Suunnittelun alkupuolella teknisen tiedon osuus välitettävästä informaatiosta on suhteellisesti pienempi, ja arvosidonnaisen tiedon osuus suurempi. Arvosidonnaisen tiedon hyväksyminen tasavertaisena faktatiedon rinnalle tekisi tällöin jaon asiantuntijatyöskentelyn ja osallistumisen välillä tarpeettomaksi /16/. Tällöin myös ei-asiantuntijoiden, kuten kansalaisjärjestöjen, suora osallistuminen suunnitteluun olisi mahdollista. Viranomais- ja asiantuntijayhteistyön ja kansalaisten osallistumisen kytkeminen toisiinsa ja aloittaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olisikin ollut perusteltavissa.

Teknisen ja taloudellisen asiantuntemuksen vahva asema johtune osittain myös päätöksenteon perusteista. Ei-teknisen ja kokemusperäisen tiedon ei uskota juurikaan vaikuttavan päätöksiin. Rahalliset hyödyt ja kustannukset, tekninen toteutettavuus ja liikenteellinen toimivuus ratkaisevat, ja siksi kokemusperäisen ja vaikeasti numeroin mitattavan tiedon tuottaminen ja esittäminen suunnitelmissa saatetaan kokea turhana.

Jos insinööriperinteestä suunnittelussa ollaankin pääsemässä eroon, niin päätöksenteossa sillä on vielä vahva asema. Haastatteluista nousikin esiin näkemys, jonka mukaan sellaista tietoa, jota ei voida esittää selkeänä, mitattavana faktatietona, ei oteta huomioon päätöksenteossa. Tällöin kokemusperäisen tiedon esittäminen päätöksentekoaikana olisi turhaa. "Se, ettei jotain asiaa pystytä matemaattisesti mittaamaan tai rahallisesti arvottamaan, ei kuitenkaan ole peruste asian merkittävyyden väheksymiseen. Se, että jotkut asiat ovat vaikeita ottaa suunnittelussa huomioon, ei vielä anna lupaa jättää niitä kokonaan huomiotta" /4/.

Eri viranomaisten ja asiantuntijoiden näkemysten välittyminen suunnitelmiin on tapahtunut pääosin työryhmien ja hankeryhmän kautta. Suunnitteluorganisaatio on ollut jossain määrin hierarkkinen ja yksittäisten sidosryhmien ja henkilöiden näkemykset ovat kulkeneet erilaisten suodattimien läpi /ks. esim. 9/. Tavallisuudesta poikkeavien ehdotusten karsiminen työryhmissä ja työryhmien ehdotusten karsiminen hankeryhmässä on saattanut osaltaan hävittää informaatiota ja estää vaihtoehtoisten näkemysten esille tuloa.

Hankeryhmiä onkin pidetty jopa YVA-lain vastaisina niiden näkemyksiä suodattavan vaikutuksen vuoksi /33/.

Hierarkisesta ja sektoroituneesta suunnitteluorganisaatiosta johtuvan tiedon suodattamisen estämiseksi ja organisaation tiedonkäsittelykyvyn parantamiseksi tarvitaan vaakatason kytkentöjä eri sektorien välille /18/. Savonlinnan ohikulkutien suunnittelussa työryhmien väliset, suorat horisontaaliset kytkennät ovat etenkin työskentelyn alkuvaiheessa olleet heikkoja johtuen mm. työryhmien suuresta lukumäärästä. Suoraa vuorovaikutusta eri sektorien välillä on ollut vähän.

Hankkeen suuruudesta ja mukana olleiden tahojen runsaudesta johtuen työn jakaminen työryhmille on kuitenkin ollut perusteltua. Tällöin tiedon kulun perusteellinen organisoiminen olisi ollut tärkeää. Pöytäkirjojen ja avainhenkilöiden välityksellä tapahtuvan keskustelun lisäksi olisi tarvittu suoraa, henkilöiden välistä keskustelua. Suoraa keskustelua puoltaa myös se seikka, että tiedon kulku avainhenkilöiden ja pöytäkirjojen välityksellä sisältää mahdollisuuden tiedon manipulointiin ja vallankäyttöön /18/. Avainhenkilö tai pöytäkirjan pitäjä voi halutessaan valikoida välitettävää tietoa ja antaa sille omia painotuksiaan. Tiedonkulun manipulointia on epäilty tapahtuvan myös kansalaisille tarkoitetun osallistumisen yhteydessä /17/.

Asiantuntija- ja viranomaisyhteistyön vaikuttavuuden kannalta ehkä merkittäväntä on ollut työn myöhäinen vaihe. Suunnitteluvaiheesta johtuen on luonnollista, että periaatteellisia ratkaisuja ja tehtyjä valintoja on ollut vaikea muuttaa. Kestävän kehityksen erilaisten näkemysten esille saamiseksi olisi kuitenkin keskusteltava perustavaa laatua olevista kysymyksistä, eli ensisijaisesti siitä, ratkaistaanko liikenneongelma uudella tiellä, vai vaihtoehtoisesti kehittämällä muita liikkumistapoja tai esimerkiksi yhdyskuntarakennetta. Näihin kysymyksiin paneutuminen ei ole ollut mahdollista enää siinä suunnitteluvaiheessa, missä viranomais- ja asiantuntijayhteistyötä on tehty.

Tällaiset linjaratkaisut ovatkin perinteisesti olleet strategisen suunnittelun ja liikennepoliitiikan asioita, eikä niitä ole voinut hanketasolla muuttaa. Jos suunnittelu ei tällöin ole ollut vuorovaikutteista, on se hanketasolla johtanut konflikteihin /16/. Syyksi sille, että liikennepoliittista keskustelua on käyty vielä hanketasolla, on nähty myös se, että hanketta ei olla perusteltu riittävästi /30/. Savonlinnan ohikulkutien osalta ei liene niinkään kysymys perustelujen vähäisyydestä, vaan enemmänkin niiden ristiriitaisuudesta. Mahdollisuudet vaikuttaa kehityksen suuntaan ovatkin huomattavasti kaventuneet ja kestävän kehityksen osalta viranomais- ja asiantuntijayhteistyöllä onkin voitu vaikuttaa lähinnä suunnitelmien ympäristölliseen laatuun ja yksittäisiin ratkaisuihin.

3.2 Kansalaisten osallistuminen suunnitteluun

3.2.1 Osallistumisen toimintatavat

Suunnittelun yhteydessä on järjestetty useita tiedotus- ja yleisötilaisuuksia sekä näyttelyitä. Hanketta on esitelty Savonlinnan kevätmessuilla ja suunnitelmista on ollut mahdollisuus esittää kirjallisia kommentteja. Tiesuunnitelma, yleis- ja asemakaavat sekä vesilain edellyttämät suunnitelmat ovat olleet nähtävillä lakisääteisesti, jolloin niistä on ollut mahdollisuus tehdä muistutuksia. Hankkeesta on keskusteltu myös lehtien palstoilla ja yksittäisten kansalaisten sekä järjestöjen kanssa on ollut keskustelu-, neuvottelu- ja esittelytilaisuuksia. Tiesuunnitelman laadinnan yhteydessä tehtiin myös asukaskysely.

Tiedotus- ja yleisötilaisuudet

Tarkistetun yleissuunnitelman valmistuttua vuonna 1990 on pidetty yksi yleisötilaisuus sekä näyttely, joissa kansalaisilla on ollut mahdollisuus ottaa kantaa suunnitelman ratkaisuihin ja jatkosuunnitteluun suullisesti ja kirjallisesti. Kirjallisia kommentteja on ollut mahdollisuus lähettää postitse myös myöhemmin.

Kuva 8:

*Osallistumismahdollisuuksista
tiedotettiin mm. lehdissä*

**KUULUTUS**

Mikkelin tiepiiri laatii tiesuunnitelmaa valtatie 14 parantamiseksi välillä **Aho-lahti-Mertala Savonlinnan kaupungissa**. Samalla tehdään myös hankkeeseen liittyvät rata- ja katusuunnitelmat sekä tulevan ympäristövaikutusten arviointilain edellyttämä arviointiselostus.

Tiepiiri järjestää suunnitelmista ja ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta **esittely- ja keskustelutilaisuuden** Kellarpellon koululla **15.12.1992** alkaen **klo 17.30**. Tilaisuudessa on alueen asukkailla ja muillakin asiasta kiinnostuneilla mahdollisuus esittää suunnitelmauunnoksista mielipiteensä. Esillä ovat välin Aho-lahti-Jukolansalo suunnitelmat.

Mikkelissä Mikkelin tiepiirissä joulukuun 3. päivänä 1992

Tiesuunnitelmavaiheessa on pidetty kaksi yleisö- ja tiedotustilaisuutta koskien koko hanketta. Lisäksi on pidetty kahdeksan kaupunginosakohtaista tilaisuutta, joissa on käsitelty yhtä tien osaa kerrallaan. Hanketta on esitelty kolmeen otteeseen Savonlinnan kevätmessuilla sekä erillisissä näyttelyissä.

Tiedotustilaisuuksia on järjestetty erikseen myös tiedotusvälineille ja kaupungin luottamushenkilöille.

Yleisötilaisuuksissa hanketta ovat esitelleet tiepiirin ja kaupungin edustajat sekä konsultit. Hankeryhmän ja työryhmien jäseniä on ollut mukana kertomassa hankkeesta ja vastaamassa kysymyksiin. Esittelyn ja yhteisen keskustelun jälkeen on kokoonnuttu pienryhmiin tarkastelemaan suunnitelmia tarkemmin. Kommentit on kirjattu ylös muistioiksi. Kommentteja ja ehdotuksia on myöhemmin käsitelty työryhmissä ja hankeryhmässä, joka on päättänyt siitä, voidaanko jokin mielipide ottaa huomioon suunnitelmassa. Tilaisuuksista on ilmoitettu lehdissä.

Osallistuminen yleisötilaisuuksiin on ollut kaupungin väestömäärään nähden suhteellisen aktiivista. Eniten mielenkiintoa ovat herättäneet näyttelyt, messut ja kaupunginosatilaisuudet. Näyttelyiden ja messujen suosiota selittää osaltaan se, että ne ovat olleet avoinna useita päiviä, jolloin osallistuminen on ollut joustavaa.

Ihmisten aktiivisuus riippunee pitkälti siitä, koskettaako hanke suoraan heidän omaa etuaan. Tämä selittää osaltaan kaupunginosatilaisuuksien suosiota. Yleisötilaisuuksiin osallistuminen onkin ollut aktiivisinta kaupungin länsiosan tilaisuuksissa, missä hankkeen aiheuttamat ympäristömuutokset ovat huomattavia ja koskettavat monia ihmisiä.

Kyselyt ja kirjalliset kommentit

Tarkistetusta yleissuunnitelmasta on ollut mahdollisuus antaa kirjallisia kommentteja. Kyselylomakkeita on ollut saatavilla yleisötilaisuudessa ja niitä on jaettu keskusta-alueen koteihin. Vastauksia saatiin 57 kpl. Tiesuunnitelman laatimisen aikana on kerätty kirjallisia mielipiteitä eri tilaisuuksissa jaetulla kaavakkeella. Vastauksia saatiin yli 500.

Tiesuunnitteluvaiheessa on tehty asukaskyselytutkimus. Kysely suunnattiin keskusta-alueen kotitalouksille (3000 kpl) postin mukana osoitteettomana jakeluna. Vastausaikaa oli yksi viikko. Kyselylle haettiin tilastollista luotettavuutta suuntaamalla kysely postinumeroalueittain, 25 %: lle kunkin alueen talouksista. Otoksen edustavuutta arvioitiin vertaamalla vastaajien tietoja alueen väestötietoihin. Kysely oli strukturoitu lomakekysely, mutta myös vapaasti kirjoitettaville kommenteille oli jätetty tilaa. Vastausprosentti jäi, kuten vastaavissa kyselyissä yleensäkin, alhaiseksi (36 %) ja vaihteli kaupunginosittain. Osa vastauksista koski yleissuunnitelman mukaisia ratkaisuja, jotka kyselyn tekovaiheessa olivat jo muuttuneet. Tiedot suunnitelman kulusta ja sisällöstä olivat siis olleet vaihtelevia.

Osallistumismenetelmänä asukaskyselytutkimus palvelee eniten tiedon hankintaa. Kyselyn avulla on ollut mahdollista selvittää asukkaiden arvoja ja näkemyksiä. Suunnittelun vaiheesta johtuen ko. tutkimus lienee kuitenkin jäänyt merkitykseltään vähäiseksi. Kyselyn merkittävyyttä vähentäneen myös haastatteluissa esille tullut epäily siitä, että hankkeen vastustajat vastaisivat aktiivisemmin kuin hankkeen kannattajat tai ne, joilla ei ole mielipidettä asiasta. On pelätty, että kyselyt antavat vääristyneen kuvan yleisestä mielipiteestä. Toisaalta tällaisten epäilyjen esittämistä on pidetty myös pelkona kohdata totuus hankkeen vastustajien todellisesta määrästä.

Keskustelut ja neuvottelut järjestöjen ja kansalaisten kanssa

Tiesuunnitelmavaiheessa on pidetty keskustelu- ja esittelytilaisuuksia järjestöjen ja asukasyhdistysten kanssa. Keskustelut on käyty pääosin yhdistysten ja järjestöjen aloitteesta. Tahoja ovat olleet mm. Rotaryt, Zontat, Lionsit, yrittäjien järjestöt ja Pro Savonlinna-liike. Tilaisuuksissa on esitelty hanketta ja kerätty mielipiteitä. Näistä tilaisuuksista ei ole tehty varsinaisia muistioita, joten mielipiteiden ja ehdotusten välittyminen hanke- ja työryhmille on jäänyt tilaisuudessa mukana olleiden suunnittelijoiden oman muistin ja muistiinpanojen varaan. Tällöin on vaarana, että vain suunnittelijan omia näkemyksiä tukevat kommentit ja ehdotukset huomioidaan suunnitelmissa.

Yksittäiset kansalaiset ovat voineet esittää mielipiteitään ja ehdotuksiaan myös suoraan suunnittelijoille. Mahdollisuudesta on tiedotettu tiesuunnittelun aikana paikallisissa ja maakunnallisissa lehdissä sekä yleisötilaisuuksissa. Tiepiiri on seurannut hankkeesta käytyä lehtikirjoittelua ja osallistunut keskusteluun kirjoittamalla vastineita.

Muistutukset

Tiesuunnittelun alkamisesta on tiedotettu tielain mukaisella kuulutuksella. Maastotöiden aloittamisesta on tiedotettu maanomistajille. Tiesuunnitelma on myös ollut nähtävillä lakisääteisesti. Suunnitelmasta tehtiin 9 muistutusta, joista useimmat koskivat hankkeen yksityiskohtia, mutta myös suunnitelman mitoitukseen ja koko hankkeen tarpeellisuuteen otettiin kantaa vielä suunnittelun tässä vaiheessa. Nähtävillä olostä ja muistutusmahdollisuudesta on tiedotettu lehdistössä, kaupungin ilmoitustauluilla ja yleisötilaisuuksissa.

Muu tiedottaminen

Tiesuunnitelmavaiheessa hanketta on esitelty Savonlinnan kevätmessuilla kolmeen otteeseen.

Suunnitelmat, pienoismallit sekä esittelyvideot ovat olleet esillä Savonlinnan kauppahallissa, kaupungintalolla sekä tiepiirin Savonlinnan toimipisteessä. Tiesuunnitelman valmistumisen jälkeen on tehty hankkeen markkinointia palveleva esite. Sen tarkoituksena on ollut mm. saada päätöksentekijöitä hankkeen taakse.

Vaikuttaminen tiensuunnittelun ulkopuolella

Tie- ja yleissuunnitelmiin on otettu kantaa myös varsinaisen tiensuunnittelun ulkopuolella. Yleisönosastokirjoitusten lisäksi vaikutuskanavana on käytetty kaavamuistutuksia, joissa on otettu kantaa tiesuunnitelman yksityiskohtiin, kuten meluvallien korkeuksiin, sekä esitetty kannanottoja koskien hankkeen perusteluja ja tarpeellisuutta. Vaikutuskanavana on käytetty myös hankkeen vesilain mukaista muistutusmahdollisuutta.

Pro Savonlinna-liike keräsi tiesuunnitelmavaiheessa adressin, jossa otetaan kantaa hankkeen perusteluihin ja mitoitukseen. Adressi toimitettiin liikenneministeriöön, ympäristöministeriöön ja Savonlinnan kaupunginvaltuustolle. Pro Savonlinna-liike julkaisi myös messutiedotteen Savonlinnan kevätmessuilla vuonna 1991. Tiedotteessa liike esittää perusteluja sille, miksi hanketta ei tulisi toteuttaa. Pro Savonlinna-liikkeellä oli vuonna 1991 myös oma osasto Savonlinnan kevätmessuilla ja näyttely kaupunginkirjastossa.

Joensuun yliopisto teki liikkeen aloitteesta tiesuunnitelmavaiheessa oman tunneliselvityksen, jota varten Mikkelin lääninhallitus myönsi määrärahan. Lääninhallitus edellytti Savonlinnan kaupungin ja Mikkelin tiepiirin kutsumista projektin ohjausryhmään. Kaupungin ja tiepiirin edustajat katsoivat kuitenkin omien tunneliselvitystensä olevan riittäviä, eivätkä osallistuneet ohjausryhmän työskentelyyn.

Lehdistössä on tehty joitakin pikakyselyjä tyyliin "kannatan/ en kannata". Myös kansanäänestystä hankkeesta on esitetty. Äänestystä ei ole toteutettu tulosten tulkinnan vaikeuden vuoksi. Osa haastateltavista epäili, että kansanäänestyksellä, samoin kuin asukaskyselyillä, ei saataisi esille enemmistön näkemystä, vaan vastustajat äänestäisivät aktiivisimmin. Osa haastateltavista taas näki tällaiset epäilyt pelkona kohdata totuus, eli vain sellaiseen uskotaan, joka miellyttää itseä. Myös äänestäjien rajaus koettiin hankalaksi.

Suunnittelijan järjestämien vaikutuskanavien ohi vaikuttaminen kuvastanee sitä, että järjestetyt vaikutuskanavat eivät ole kaikilta osin olleet riittäviä tai toimivia, ja että kansalaiset eivät ole kokeneet heidän mielipiteillään olevan vaikutusta suunnitelmiin.

3.2.2 Osallistumisen ja tiedottamisen tavoitteet

Ensisijaisena osallistumisen tavoitteena haastateltavat pitivät hankkeen hyväksyttävyyden edistämistä. Tämän on osaltaan nähty johtavan hankkeen myönteisten puolien voimakkaaseen korostamiseen haittojen jäädessä vähemmälle huomiolle. Hankkeesta tiedottaminen onkin tiensuunnitelman loppuvaiheessa ollut lobbaus-tyyppistä, eli hankkeen hyväksyttävyyttä on pyritty edistämään ja pyritty saamaan uusia tahoja hankkeen taakse.

Kuva 9: Osallistumisen ja tiedottamisen tavoitteita Savonlinnan ohikulkutien suunnittelussa

- jakaa tietoa
- tiedottaa tärkeistä tapahtumista ja päätöksistä
- hankkia tietoa ihmisten arvoista ja mielipiteistä
- hankkia ideoita ja mielipiteitä suunnitelmien yksityiskohdista
- vähentää valituksia ja muistutuksia
- edistää hankkeen hyväksyttävyyttä

Kansalaiset ovat pitäneet järjestettyjä osallistumismahdollisuuksia myös tunteidenpurkamiskanavana. Näin varmasti onkin ajatellen suuria, periaatteellisia ratkaisuja, joihin ei enää ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Osallistuminen hankkeen myöhäisessä vaiheessa onkin palvellut parhaiten suunnitelmien yksityiskohtien ja ympäristöllisen laadun parantamista.

Ruohonjuuritason tietoa ja paikallista asiantuntemusta pyrittiin hankkimaan yleisötilaisuuksien ja yksittäisten yhteydenottojen avulla. Osallistumisella on myös osaltaan pyritty vähentämään tiedollisia ristiriitoja ja epäluuloja. Yhteiseen tavoitteenmäärittelyyn ja arvokeskusteluun osallistumisella ei kuitenkaan ole ollut mahdollista päästä, eli arvoristiriidat ovat säilyneet.

Osallistumisen tavoitteista ja tarkoituksesta ei myöskään ole vallinnut täyttä yksimielisyyttä. Tämä näkyy mm. siinä, että osa kansalaisista on halunnut keskustella vielä tien tarpeellisuudesta ja muista liikennemuodoista, kun tiensuunnittelussa on edetty jo yksityiskohtien tasolle. Tämä on johtanut usein sellaisiin käsityksiin, että suunnittelijat eivät halua kuunnella kansalaisia, tai että "ihmiset halutaan pitää erossa isoista asioista" /17/.

Se, että tavoitteet ovat kaikkien tiedossa ja yleisesti hyväksyttyjä, olisi kuitenkin tärkeää, jotta välttyttäisiin epäluuloilta ja turhautumisilta /16/. Tarve keskustella politiikka-, tai strategiatason kysymyksistä vielä yksityiskohtien suunnitteluvaiheessa on ollut nähtävissä myös muissa suurissa hankkeissa, esimerkiksi Pasilanväylän ja Vt 3:n suunnittelussa /17, 30/.

3.2.3 Osallistumisen ajoitus

Kansalaisten osallistuminen on ajoittunut suunnitteluprosessin loppuvaiheeseen. Ensimmäisen yleisötilaisuuden ja kyselyn aikaan yleissuunnitelmatyö oli jo valmis, joten mahdollisuudet vaikuttaa suunnitteluun koskivat lähinnä jatkosuunnittelua, eli tiesuunnitelmaa ja tunneliselvityksiä. Myös tältä osin aiemmat päätökset ovat kaventaneet mahdollisuuksia hakea erilaisia kehitysvaihtoehtoja. Kestävän kehityksen erilaisten näkemysten esille saamisen kannalta olisikin ollut perusteltua ottaa kansalaiset mukaan suunnitteluun jo sen alkuvaiheessa, eli silloin kun kestävän kehityksen kannalta oleelliset valinnat, kuten liikennemuotojen välinen työnjako, tehdään ja valmistellaan.

Sekä suunnittelijan järjestämässä osallistumisessa, että spontaanisti syntyneessä keskustelussa on nähtävillä voimakas puolesta/vastaan-asetelma. Tämän voi ainakin osittain olettaa johtuvan suunnittelun myöhäisestä vaiheesta ja aiemmin tehdyistä ratkaisuista, jotka ovat kaventaneet valinnanmahdollisuutta erilaisten ratkaisumallien välillä. Kestävän kehityksen erilaisten näkemysten kannalta tällaisia ratkaisuja ovat mm. valinta eri liikennemuotojen välillä, ja hanketasolla tien linjausvaihtoehdon valinta. Kuten viranomaisten ja asiantuntijoiden yhteistyössä, myös kansalaisten osallistumisessa puutteelliset osallistumismahdollisuudet strategiavaiheessa aiheuttavat hanketasolla konflikteja /16/.

Osallistumisen vaikuttavuuden ja valintoihin sitoutumisen kannalta osallistuminen jo tavoitteiden asettamisvaiheessa olisi ollut perusteltu /23/. Savonlinnassa päätavoitteet on kuitenkin asetettu jo paljon ennen ensimmäisiä todellisia osallistumismahdollisuuksia.

3.2.4 Osallistujatahojen kartoitus

Yleissuunnitelmavaiheen osallistuminen on ollut lähinnä kansalaisten oman aktiivisuuden varassa. Haastateltavat näkivät puuttuvina tahoina mm. matkailijat ja kesämökkiläiset. Koska tilaisuuksista ja muista osallistumismahdollisuuksista on tiedotettu lähinnä paikallisissa ja maakunnallisissa lehdissä, muualla asuvat eivät välttämättä ole saaneet tietoa osallistumismahdollisuuksista. Keskustelua on käyty myös siitä, onko muualta kaupunkiin muuttaneilla tai kesäasukkailla oikeus osallistua suunnitteluun.

Tiesuunnitteluvaiheen loppupuolella tehtiin systemaattinen intressitahojen kartoitus. Kartoituksella haluttiin selvittää vähemmän esillä olleet intressitahot ja saada myös niiden näkemyksiä esiin. Osaltaan kartoitus nähtiin tarpeelliseksi myös siksi, että hanketta vastustavien tahojen koettiin päässeensä "niskan päälle" suunnittelun loppupuolella.

Kartoituksen avulla haluttiin siis saada esille enemmän myös hankkeen kannattajien mielipiteitä. Kartoitus jäi kuitenkin merkitykseltään vähäiseksi, eikä kaikkien intressitahojen näkemyksiä ehditty selvittää systemaattisesti. Suunnitelma-asiakirjoissa eri intressitahojen näkemyksiä ei ole eritelty järjestelmällisesti, vaan niiltä saadut mielipiteet on lähinnä sulautettu aiemmin tehtyihin vaikutusarvioihin.

3.2.5 Osallistumisen pohjana ollut tieto

Tarkistetusta yleissuunnitelmasta käydyn keskustelun tukena on ollut valmis suunnitelma-asiakirja sekä suunnitelmaesite. Kuulemistilaisuudessa tiepiirin edustaja ja konsultti esittelivät hanketta ja vastasivat kysymyksiin. Tietoa on ollut mahdollisuus saada myös puhelimitse suoraan suunnittelijoilta.

Tiesuunnitelmavaiheessa tietoa hankkeesta ja sen vaikutuksista on ollut saatavilla runsaasti. Tietolähteitä ovat olleet erilaiset tiedotteet, suunnitelma-asiakirjat, yleisö- ja tiedotustilaisuuksissa pidetyt hanke-esittelyt, kartat, pienoismallit, esittelyvideot sekä suunnitelmaesitteet. Hanketta on esitelty myös lehdistössä.

Tiesuunnitelman oheisaineistona julkaistu YVA-raportti sisältää runsaasti karttoja ja havainnekuvia selvitetystä ympäristötiedoista ja arvioiduista ympäristövaikutuksista. Haastateltavat pitivät karttoja havainnollisina ja niiden sisältämää tietoa monipuolisena. Toisaalta osa kansalaisista on epäillyt havainnekuvien ja karttojen vääristävän hankkeen todellisia vaikutuksia. YVA-raportissa on liitteenä sarjakuva, jonka avulla on pyritty selvittämään ympäristövaikutusten arvioinnin pääperiaatteita.

Vaikeasti ymmärrettävänä voi pitää raportin estevaikutusta ja melua käsitteleviä osia. Vaikka vaikutukset on kuvattu lukuina, niiden todellista merkitystä asukkaille voi olla vaikea hahmottaa. Melun merkittävyyttä onkin arvioitu valtioneuvoston säätämien raja-arvojen perusteella. Osa haastateltavista moitti myös raportin kieliasua vaikeaselkoiseksi.

Luontoselvitysten osalta osa haastateltavista olisi kaivannut tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa tietoa, sekä arvioita hankkeen vaikutuksista kokonaisuuksiin, kuten luonnon monimuotoisuuteen.

Kuva 10: Savonlinnna ohikulkutien pienoismalli



Luontoselvitysten tarkkuuteen on kiinnitetty huomiota myös muiden suurten hankkeiden, kuten Hailuodon tarveselvityksen yhteydessä, vaikka selvitykset ovatkin olleet suhteellisen laajoja /34/. Tämän voi ainakin osaltaan olettaa johtuvan siitä, että luontoharrastajat ja muut luonnonsuojelusta kiinnostuneet ihmiset tuntuvat usein olevan aktiivisimpia osallistujia suunnittelussa ja siitä, että varsinaisella luonnonsuojelulla on pitkät perinteet verrattuna esimerkiksi sosiaalisten vaikutusten arviointiin.

Vaikutusten esittämisessä on nähtävissä tiettyä vaikutusten valmiiksi tulkitsemista. Haittojen merkittävyyttä on tulkittu erittelemättä sitä, keneen tai mihin ne kohdistuvat. On ikäänkuin oletettu, että kaikki kokevat haitan samalla tavalla. Tulkintojen voi olettaa ainakin osaltaan johtuvan siitä, että raportin kirjoittajan ja suunnittelijoiden omat, vahvat näkemykset heijastuvat raportin sisältöön.

Vaikka tietoa hankkeen vaikutuksista on ollut saatavilla runsaasti, haastateltavien mukaan osa kansalaisilta saadusta palautteesta perustuu tiedon sijasta tunteeseen. Osittain tämä voi johtua siitä, että tietoa ei ole ymmärretty tai siihen ei ole uskottu. Tärkeämpi syy lienee kuitenkin se, että kaikkea ei voi mitata tai arvioida yksiselitteisesti, ts. osa tiedosta on subjektiivista ja ihmiset kokevat vaikutukset eri tavoin. Ei siis ole yhtä ja ainoa oikeaa tulkintaa vaikutuksen merkittävydestä. Vaikutusten tulkinnan taustalla oleva näkemys tulisi tuoda esiin ja antaa mahdollisuus myös vaihtoehtoisille tulkinnoille /29/. Tällöin vaikutuksia peilattaisiin erilaisia intressejä ja parhaimmillaan erilaisia arvolähtökohtia vasten.

Kokemusperäisen tiedon hankkimiseksi suunnittelun loppuvaiheessa tehtiin hankkeen hyvinvointivaikutusten arviointi, jossa pyrittiin selvittämään sitä, kuinka ihmiset kokevat hankkeen aiheuttamat muutokset elinympäristössään. Ko. selvitystä ei ehditty kuitenkaan tehdä kuin muutamien intressitahojen osalta ja työn hyödyntäminen jäi pintapuoliseksi. Syynä tähän olivat mm. hanke- ja työryhmissä esiintyneet erimielisyydet siitä, onko kyseinen selvitys tarpeellinen.

3.2.6 Osallistumisen vaikutus suunnitelmiin

Kansalaisten osallistumisen vaikutus näkyy parhaiten suunnitelmien yksityiskohdissa. Yleissuunnitelmassa esitetyt ratkaisut ovat muuttuneet monin paikoin. Suurin yksittäinen muutos yleissuunnitelmassa esitettyihin ratkaisuihin oli Pihlajaniemen siltayhteyden siirtyminen pois Kuusisalmesta ja Heikinpohjasta. Ratkaisuun olivat vaikuttamassa Pro Savonlinna-liike ja Heikinpohjan asukkaat. Muuten valtatie linjaus pysyi liikenneministeriön työryhmän ja Yleiskaava 2000:n määrittelemällä paikalla. Suuri muutos yleissuunnitelmanvaiheessa tehtiin ratkaisuihin on myös keskustan eritasoliittymien muuttaminen tasoliittymiksi kansalaisten ja asiantuntijoiden toivomuksesta.

Yksityiskohtien osalta haastateltavat pitivät kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia kohtalaisen hyvinä. Ehdotukset käsiteltiin hankeryhmässä, joka päätti, mitä muutoksia voidaan tehdä. Lehtikirjoittelu ja kansalaisten esittämät mielipiteet yhdessä aatekilpailun ehdotusten kanssa ovat vaikuttaneet osaltaan myös suunnitelman muuttumiseen katumaisemmaksi ja mittasuhteiltaan kevyemmäksi.

Myös tiesuunnitelmista annettujen muistutusten määrä on jäänyt melko pieneksi, mikä kuvastaa ristiriitojen vähenemistä ja hankkeen hyväksyttävyyden paranemista. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin myös epäily, että muistutusten vähäinen määrä johtuu ihmisten turhautumisesta ja väsymisestä pitkään suunnitteluprosessiin.

3.2.7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kansalaisten osallistumista Savonlinnan ohikulkutien suunnitteluun voi kaiken kaikkiaan pitää monipuolisena ja mahdollisuuksia osallistua hyvinä. Osallistumisella on ollut myös vaikutusta suunnitelmiin ja sillä on saatu esille erilaisia näkemyksiä. Selviä puutteita ovat kuitenkin suoran osallistumismahdollisuuden puuttuminen sekä osallistumisen myöhäinen vaihe.

Se, että arvoista ja tavoitteista ei ole keskusteltu tarpeeksi aikaisessa vaiheessa on johtanut myöhemmin ratkaisemattomaan konfliktiin ja kannattaja/vastustaja -asetelmaan. Tahojen systemaattisella kartoittamisella heti suunnittelun alkuvaiheessa olisi voitu saada esiin myös hiljaisten ja vähemmän aktiivisten intressitahojen näkemyksiä ja arvostuksia sekä päästä yhteiseen arvo- ja tavoitekeskusteluun, jolloin konfliktilta olisi välttytty tai sitä olisi voitu ainakin lieventää.

Osallistumisen vaiheistuksessa yhtenä ongelmana haastateltavat näkivät sen, että hyvin aikaisessa vaiheessa osallistuminen on ikäänkuin tyhjän päällä (ei valmiita suunnitelmia). Tällöin kansalaisten on vaikeaa nähdä hankkeen suoria vaikutuksia omaan elinympäristöön. Toisaalta taas valmiiden suunnitelmien kommentoiminen on jälkijättöistä ja aiheuttaa lisätyötä, mikäli muutostarpeita ilmenee. Keskustelu tavoitteista ja arvoista on kuitenkin mahdollista jo ennenkuin mitään on varsinaisesti suunniteltu /7/.

Suunnittelun pohjaksi tarvittaisiinkin perusteellista keskustelua tavoitteista ja arvoista, eli siitä, mitkä asiat koetaan ongelmallisiksi ja mitä niille halutaan tehdä. Savonlinnan ohikulkutien osalta suunnittelu olisi tällöin alkanut keskustelulla siitä, kuinka pahana ongelmana liikenneturvuuksia pidetään, ja mitä sen ratkaisemiseksi ollaan valmiita tekemään. Tavoitekeskustelussa määriteltäisiin myös se, mitä tavoitteisiin pääsemiseksi ollaan valmiita uhraamaan, tai mitä arvoja ei ehdottomasti saa loukata. Tällöin ehkäistään myös ei-hyväksyttävien suunnitelmien ja vaihtoehtojen tekemistä, mikä säästää resursseja /9/.

Kysymykset hyväksyttävyydestä sisältävät myös eettisiä kannanottoja; ollaanko valmiita uhraamaan esimerkiksi tulevien sukupolvien käytössä olevia luonnonvaroja tämänhetkisen liikkumismukavuuden parantamiseksi? Tällaiset kysymykset ovat oleellisia kestävän kehityksen kannalta. Arvokeskustelut ovat perinteisesti koskeneet lähinnä eri intressitahojen omia etuja /15/. Kestävän kehityksen aika- ja paikkaulottuvuuden vuoksi keskustelun olisi kuitenkin noustava yksittäisten intressien yläpuolelle.

Mikäli tällainen arvo- ja tavoitekeskustelu käydään vuorovaikutteisesti ja tavoitteisiin sitoutuen,

sen voi olettaa ohjaavan jatkossa myös olleellisten vaikutusten tunnistamista, vaihtoehtojen valintaa, haittojen ehkäisyä ja seurantaa, sekä ehkäisevän konfliktien syntymistä ja hankkeen vastustusta. Tavoitteisiin ja arvoihin sitoutuminen vaatii myös päätöksentekijöiden osallistumista keskusteluun.

Erilaisten näkemysten esille tuleminen suodattamattomina vaatii suoraa osallistumista. Kuten asiantuntija- ja viranomaisyhteistyössäkin tiedon kulku hierarkisessa suunnitteluorganisaatiossa aiheuttaa tavallisuudesta poikkeavien näkemysten suodattumista pois suunnitelmista ja päätöksentekoaineistossa, jolloin päätöksentekijä ei voi nähdä erilaisten näkemysten olemassaoloa. Vaarana on myös, että kansalaisten näkemyksistä huomioidaan vain sellaiset, jotka ovat arvosisällöltään samansuuntaisia kuin suunnittelijan näkemykset. Suunnittelun tulisikin myös osallistumisen osalta olla ei-hierarkista ja suodattamatonta.

Käytännön työn kannalta informaation tiivistäminen on välttämätöntä ainakin suurissa hankkeissa. Tällöin tiedon suodattumiselta ei voi välttyä. Oleellista olisikin, että tiedon käsittely olisi sen tuottajien kontrolloitavissa /37/. Tämä edellyttäisi kansalaisten osallistumista suunnitteluinformaation käsittelyyn työryhmissä tai muissa käytännön suunnittelutyötä tekevissä yksiköissä.

Suora osallistuminen edellyttää intressitahojen kattavaa kartoittamista. Ongelma lienee kuitenkin se, että kaikki tahot eivät tunne kiinnostusta hankkeeseen, mikäli se ei kosketa suoraan heidän omaa etuaan, esimerkiksi oman kiinteistön tai lähiympäristön osalta. Ihmisiä ei voi pakottaa osallistumaan suunnitteluun, joten osallistuminen jää helposti aktiivisimpien intressitahojen varaan. Vaarana on myös se, että sellaiset kysymykset, jotka eivät koske ihmisten välittömiä intressejä, jäävät kokonaan käsittelemättä. Hiljaisien ja passiivisten intressitahojen mukaan saamiseen tulisikin kiinnittää enemmän huomiota. Edellytyksiä aktiivisempaan osallistumiseen voitaisiin lisätä mm. ympäristökasvatuksen keinoin.

3.3 Vaihtoehtojen vertailu

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelun aikana on esitetty lukuisia erilaisia linjausvaihtoehtoja. Vaihtoehtoina ovat olleet maanpäällisten ratkaisujen lisäksi erilaiset tunnelit, sekä ns. rinnakkaiskatuvaihtoehto. Myös muista ratkaisuvaihtoehdoista, kuten kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen kehittämisestä on keskusteltu. Ko. ratkaisut on kuitenkin todettu riittämättömiksi, johtuen mm. yksityisautoilun kasvusta, jonka on arvioitu jatkuvan. Myös tien rakentamista muualle kuin kaupungin keskusta on tutkittu. Savonlinnan maantieteellisestä asemasta johtuen ko. vaihtoehtoja ei kuitenkaan ole pidetty realistisina ja niistä on luovuttu.

Nykyisen tiesuunnitelman mukainen ratkaisu perustuu linjaukseen, jonka likimääräinen sijainti on määritetty vuonna 1987 hyväksytyssä yleiskaavassa (Yleiskaava 2000), Liikenneministeriön työryhmän esityksessä (Savonlinnan tie-, rata- ja syväväyläjärjestelyt 1989) sekä yleissuunnitelmassa (Vt 14 Laitaatsilta-Mertala, yleissuunnitelma). Linjaukseen on tehty muutoksia yleissuunnitelman tarkistuksen ja tiesuunnitelmatyön yhteydessä. Tiesuunnittelun rinnalla on tarkasteltu myös Saimaan syväväylän kahta vaihtoehtoa.

Liikenneministeriön työryhmän raportti

Liikenneministeriön työryhmän tehtävänä oli saada aikaan Savonlinnan liikennejärjestelyjä ja maankäyttöä koskeva periaateratkaisu. Työryhmän työ koski rata- ja valtatiejärjestelyjä sekä syväväylän siirtoa.

Kuva 11: Liikenneministeriön työryhmän raportissa vertaillut vaikutukset.

Tieliikenne:	Ympäristö
-tieverkollinen toimivuus	-visuaalinen ympäristö
-liikenneturvallisuus (ajoneuvot ja kevyt liikenne)	-kulttuurihistorialliset kohteet
-liikennekustannukset	-Talvisalon lehto
	-virkistys- ja asuntoalueet
Rautatieliikenne:	-vesistö (yhteydet vesistöön, penkereet, arat kohteet, veden laatu)
-henkilö- ja tavaraliikenteen hoito	-kaupunkiympäristö
-radanpito	-suojellut rakennukset
-investoinnit	-asuinrakennukset
-palvelutaso	
Vesiliikenne:	Kustannukset ja hyödyt:
-navigoitavuus	-rakennuskustannukset
-uiton edellytykset	-käyttökustannukset
-vesiliikenteen kustannukset	-tieliikennekustannukset
	-maankäytön laajennus-
Maankäyttö:	alueiden rakennusoikeuden arvo
-kehittämismahdollisuudet	
-tehokkuus	
-kaupunkirakenne	
-alueiden pirstoutuminen	

Valtatien osalta tarkasteltiin kahta eri päävaihtoehtoa, jotka perustuivat kahteen eri rautatieliikenteen vaihtoehtoon (rata säilyy tai se puretaan). Vaihtoehdoissa on eroja liittymäjärjestelyissä sekä tien linjauksessa aseman kohdalla. Työryhmä tarkasteli myös kahta syväväylävaihtoehtoa, jonka yhteydessä on otettu kantaa myös Pihlajaniemen tieyhteyden uusimiseen ja siinä oleviin vaihtoehtoihin. Tarkastelu ei sisällä 0-vaihtoehtoa.

Vertailumenetelmänä on käytetty kustannus-hyöty-analyysia hankkeen rahallisten kustannusten ja hyötyjen osalta. Muut vaikutukset on esitetty sanallisesti. Kustannusten ja hyötyjen nykyarvo on laskettu käyttämällä diskonttokorkoa 6%. Analyysi ei sisällä esimerkiksi meluhaittoja, päästöjä tai työllisyysvaikutuksia. Vertailut on esitetty yhteenvetona erikseen yväväyläjärjestelyiden, tie- ja ratajärjestelyiden sekä Pihlajaniemen tieyhteyden osalta.

Liikenneministeriön työryhmän suorittamat vertailut ovat pääosin eritteleviä, eli kaikkia vaikutuksia ei ole muutettu rahamääräisiksi tai muuten numeroin mitattaviksi. Yhdisteleviä piirteitä edustaa lähinnä kustannus-hyöty -analyysi ja sen sisältämät liikennetaloudelliset hyödyt. Vaikutusten kohdistumista eri intressiryhmiin ei ole esitetty. Tämän, sekä 0-vaihtoehdon puuttumisen voi osaltaan olettaa vaikeuttavan erilaisten näkemysten esille tuloa suunnittelussa, sekä keskustelua vaikutusten hyväksyttävyydestä ja kohdistumisesta eri intressiryhmiin.

Syväväylän siirto

Syväväylän siirron osalta on tarkasteltu kahta eri päävaihtoehtoa (Aholhti ja Laitaatsalmi).

Kuva 12: Syväväylän osalta vertailut vaikutukset

- tie- ja vesiliikenteen toimivuus
- liikenneturvallisuus
- kevyen liikenteen toimivuus
- radan geometria
- ympäristöriskit (laivakuljetukset)
- maisema
- rakennettu ympäristö
- vesiekologia
- virtausolosuhteet
- maankäyttö (kehitys, rantojen virkistyskäyttö, tonttimaan arvo)
- työnaikaiset liikennehaitat
- rakennus-, käyttö-, lunastus- ja liikennekustannukset
- maamassojen käyttö

Päävaihtoehtojen lisäksi Aholahdessa ja Laitaatsalmessa on tarkasteltu erilaisia, yksityiskohtaisempia ratkaisuvaihtoehtoja. Aholahdessa on vertailtu vähäisessä määrin toisistaan poikkeavia vaihtoehtoja ja Laitaatsalmessa erilaisia silta- ja tunnelivaihtoehtoja.

Yhteenvedonomaisia taulukoita on esitetty kustannusten ja massatalouden osalta. Tarkastelu ei sisällä 0-vaihtoehtoa (Kyrönsalmi). 0-vaihtoehto on todettu toteuttamiskelvottomaksi jo vuonna 1983 valmistuneessa syväväyläselvityksessä.

Tarkistettu yleissuunnitelma

Tarkistetussa yleissuunnitelmassa on verrattu suunnitelman mukaista ratkaisua ja 0-vaihtoehtoa joidenkin tekijöiden osalta. Oheisen kuvan luettelossa ovat mukana sellaiset vaikutukset, joita on jollain tavalla verrattu nykytilaan tai 0-vaihtoehtoon. Loput vaikutukset on esitetty tekstissä vertaamatta niitä mihinkään. Näitä vaikutuksia ovat olleet vaikutukset kaavoitukseen (muutostarpeet) ja virkistysalueisiin, sekä estevaikutus.

Varsinainen 0-vaihtoehto (nykyinen tieverkko vuonna 2015) on mukana melun, päästöjen, tie- ja katuverkon liikennemäärien sekä onnettomuuslukujen tarkastelussa. Hyödyt ja kustannukset on muutettu nykyarvoksi ja hankkeelle on laskettu hyötykustannussuhde. Diskonttokorko on yleisesti liikenneväyläinvestoinneissa käytetty 6%.

Systemaattisia, taulukkomuodossa esitettyjä vertailuja on tehty melun, päästöjen, katuverkon liikennemäärien ja onnettomuusasteen, sekä käyttökustannusten ja hyötyjen osalta. Muiden vaikutusten osalta vertailua on suoritettu vaikutusarvioiden yhteydessä toteamalla muutokset nykytilanteeseen sanallisesti.

Vertailussa on nähtävissä joitakin eritteleviä piirteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi melun ja päästöjen esittäminen kartoilla ja ympäristövaikutusten esittäminen sanallisesti. Kaikkia vaikutuksia ei siis ole vedetty yhteen tai esitetty numeroina. Puutteena vertailuissa on nähtävä se, että 0-vaihtoehtoa ei ole esitetty järjestelmällisesti samojen vaikutusten osalta kuin varsinainen ykkösvaihtoehto, eikä vaikutusten kohdistumista eri intressiryhmiin tai niiden kokemista ole tutkittu.

Kokonaisuuden hahmottamista haittaa myös se, että vertailua ei ole esitetty yhteenvedona, jossa kaikki oleelliset vaikutukset ja niiden kohdentuminen alueittain ja intressiryhmittäin olisi esitetty.

Kuva 13: Tarkistetussa yleissuunnitelmassa vertaillut vaikutukset

Liikenteelliset vaikutukset

- liikennemäärät tie- ja katuverkolla
- liikenneuhkat
- liittymien toimivuus
- kevyen liikenteen olosuhteet
- joukkoliikenteen palvelutaso
- liikenneturvallisuus (onnettomuusluvut)
- Olavinkadun kehittäminen (turvallisuus, viihtyisyys)

Ympäristövaikutukset

- kaupunkirakenne (asuntoalueiden sisäinen rakenne, palvelut)
- kaupunkikuva
- maisema
- viihtyisyys
- rakennuskanta
- melu
- pakokaasupäästöt
- Talvisalon lehdon kasvillisuus
- kulttuurihistoria
- veden laatu
- kalatalous

Hyödyt ja kustannukset

- ajoneuvokustannussäästöt
- vesiliikennesäästöt
- kaavataloushyödyt
- hyödyt elinkeinoelämälle, kotitalouksille ja alueen kuntien taloudelle
- käyttökustannukset
- onnettomuuskustannussäästöt
- aluetalous

Tällöin vertailuun perustuvat mahdollisuudet keskustella esimerkiksi siitä, mihin intressiryhmiin tai alueisiin kohdistuvat vaikutukset ollaan valmiita hyväksymään, ovat heikot. Vertailuihin mukaan valittuja tekijöitä ei ole myöskään perusteltu. Oleellisten vaikutusten valinta onkin jäänyt pääosin suunnittelijoiden ja asiantuntijoiden itsensä tehtäväksi. Edellytyksiä arvokeskusteluun olisi parantanut myös 0-vaihtoehdon järjestelmällinen esittäminen samanarvoisena ratkaisuna uuden tien kanssa. Haastateltavien mukaan tämä olisi vähentänyt ristiriitoja ja hankkeeseen kohdistuvia epäluuloja.

Tiesuunnitelmavaihe

Tiesuunnitelmavaiheessa koko tiehanketta on verrattu 0-vaihtoehtoon ja nykytilaan joidenkin tekijöiden osalta sekä varsinaisessa tiesuunnitelmassa, että raportissa "Ympäristövaikutusten arviointi", joka on osa tiesuunnitelman oheisaineistoa. Ko. raporteissa useampia vaihtoehtoja on vertailtu Talvisalon kohdan linjauksen, keskustan liittymäratkaisujen, Laitaatsalmen tie- ja kevyenliikenteen järjestelyjen, sekä tunnelivaihtoehtojen osalta.

Tunnelivaihtoehtojen ja Pihlajaniemen katuyhteydessä esillä olleiden vaihtoehtojen osalta on tehty erilliset vertailuraportit. Aatekilpailun yhteydessä on ollut esillä 95 erilaista maankäyttö- ja liikenneratkaisua, joiden vertailun on suorittanut palkintolautakunta. Lautakunnan suorittamia vertailuja ei ole esitetty suunnitelma-asiakirjoissa.

Tiesuunnitelman mukaista ratkaisua on verrattu liikenneverkon nykytilaan tai 0-vaihtoehtoon vuonna 2015. Järjestelmällinen, taulukkoina tai karttoina esitetty vertailu on tehty melun, päästöjen, matka-aikojen ja tavoitettavuuden osalta. Kustannukset ja hyödyt on esitetty varsinaisessa tiesuunnitelmassa.

Muiden vaikutusten osalta vertailu on suoritettu vaikutusarvioiden yhteydessä YVA -raportissa arvioimalla muutoksia sanallisesti suhteessa nykytilaan. Näitä vaikutuksia ovat olleet vaikutukset kasvillisuuteen, kalakantaan ja kalastukseen, veneilyyn ja muuhun virkistystoimintaan, yrityksiin, tonttien kysyntään, arvokkaisiin ympäristökohteisiin, maisemaan ja kaupunkukuvaan, vesistöön, pohjaveden pintaan sekä maankäytön kehittämismahdollisuuksiin.

Melu

Melun osalta on vertailtu melutasoja ja melulle altistuvien ihmisten määrää. Vertailtavia vaihtoehtoja ovat nykyinen liikenneverkko vuosina 1988 ja 2015, sekä uusi tie vuonna 2015. Arviot perustuvat tarkistettuihin liikenne-ennusteisiin. Melutasot on esitetty desibeleinä kaupungin keskustan osalta kaduittain. Melulle altistuvien asukkaiden määrää on vertailtu alueittain, koko tielinjan pituudella. Meluhaitalle on laskettu myös rahallinen arvo kahta eri laskentamallia käyttäen.

Päästöt

Pakokaasupäästöjä on vertailtu hiilimonoksidin ja typen oksidien osalta. Vertailu on suoritettu eri mittauspisteiden osalta vertaamalla mitattuja pitoisuuksia nykyverkolla vuonna 1990, ja ennustettuja pitoisuuksia vuonna 2015 sekä nykyverkolla, että uudella tiellä.

Vertailu perustuu tarkistettuun liikenne-ennusteeseen ja arvioon puhdistus- ja ajoneuvotekniikan kehittymisestä vuoteen 2015 mennessä. Vertailu ei eritele päästöjen vaikutuksia esim. ihmisten terveyteen, eikä vaikutusten kohdistumista eri ihmisryhmiin. Hyväksyttävyyden kriteerinä on käytetty valtioneuvoston ohjearvoja. Vertailussa ei ole mukana globaalia tarkastelua.

Tavoitettavuusluku

Muutoksia kaupunginosien välisissä ajoetäisyyksissä ja matka-ajoissa on vertailtu nykyverkon liikenteellä vuosina 1988 ja 2015, sekä uuden tien liikenteellä vuonna 2015. Vertailut perustuvat liikennemäärä- ja maankäyttö-ennusteisiin. Tavoitettavuus on ilmaistu tavoitettavuusindeksillä, matka-ajat minuutteina. Muutokset on esitetty kartoilla. Käsitteenä tavoitettavuusindeksi on hämärä. Muutoksia on selvitetty myös tekstissä, mutta vaihtoehtojen paremmuutta ko. vertailujen perusteella on vaikea hahmottaa.

Kustannukset ja hyödyt

Kustannusten ja hyötyjen osalta on tarkasteltu rakennus- ja kunnossapitokustannuksia, ajoneuvo-, ajoaika-, onnettomuus-, melu- ja pakokaasukustannussäästöjä, sekä lisämaankäytön arvoa. Tekijöitä on tarkasteltu kustannus-hyöty-analyysin avulla. Tarkastelujakso on 1995 - 2014 ja sisäinen korkokanta 6%. Hankkeen taloudellisia kerrannaisvaikutuksia on tarkasteltu erikseen panos-tuotos- mallin avulla. Vaikutuksia on verrattu nykytilaan.

Tunnelivaihtoehdot

Ennen tiesuunnitelmavaiheen alkua tarkasteltiin kuutta eri tunnelivaihtoehtoa. Vertailu koskee väliä Talvisalo-Kyrönsalmi. Vertailukohtana oli tarkistetun yleissuunnitelman mukainen maanpäällinen linjaus, joka on YVA-raportissa esitetty 0-vaihtoehtona. Tarkastelu on hämäävä, koska kyseessä ei ole varsinainen 0-vaihtoehto, vaan yleissuunnitelman mukainen, maanpäällinen valtatielinjaus. Pro Savonlinna-liike esitti myös oman tunnelivaihtoehdonsa.

Vertailusta on tehty erillinen raportti, joka on toimitettu sidosryhmille. Raportissa esitetty vertailu ei sisällä Pro Savonlinna-liikkeen esittämää vaihtoehtoa. Varsinaisissa suunnitelma-asiakirjoissa vaihtoehtovertilu on esitetty lyhyesti toteamalla vaihtoehdot ja hankeryhmän päätös valita maanpäällinen vaihtoehto. Pro Savonlinna-liikkeen ehdottamasta tunnelivaihtoehdosta tehtiin arviointimuistio. Esitettyä vaihtoehtoa pidettiin kuitenkin epärealistisena eikä sitä otettu mukaan jatkovertailuihin.

Kuva 14: Tunnelivaihtoehtojen osalta vertailut vaikutukset.

- rakennuskustannukset
- kunnossapitokustannukset
- liikennekustannukset
- ajoneuvo- ja aikakustannukset
- estevaikutus (fyysinen ja psykologinen)
- liikenteellinen toimivuus: vaikutus kevyen liikenteen verkostoihin, Olavinkadun liikenteeseen, ajoneuvoliikenteen sijoittumiseen eri väylille, vaikutukset rautatieliikenteeseen, katujärjestelyihin ja liittymien toimivuuteen
- sopivuus maisemaan ja kaupunkikuvaan
- ympäristövaikutukset: vaikutukset Talvisalon lehtoon ja virkistys-alueisiin, melu- ja pakokaasuhaitat, sekä vaikutukset rakennuskantaan ja vesistöihin
- liittyminen muuhun maankäyttöön.

Tunnelivaihtoehtovertailussa on sekä erittelevän että yhdistelevän vertailun piirteitä. Edellistä edustaa eri ympäristövaikutusten esittäminen tekstissä sanallisesti. Yhdistelevän vertailun piirteitä on sensijaan kustannuslaskelmissa, joissa ajoaikojen lyheneminen on muutettu markkamääräisiksi ajokustannusäästöiksi.

Osa haastateltavista ei pitänyt vertailtuja vaikutuksia riittävinä. Esimerkiksi eri vaihtoehtojen vaikutusta kaupungin matkailulliseen vetovoimaan (tekijä, jonka osa haastateltavista koki pitkälti olevan sidoksissa siihen, kulkeeko matkailija tunnelissa vai maan päällä) olisi pitänyt vertailla. Vaikutusten kohdistuminen eri alueille on esitetty joidenkin tekijöiden osalta, mutta eri intressiryhmiä ei ole erikseen otettu huomioon. Tällainen tarkastelu olisi saattanut osaltaan lisätä mahdollisuuksia arvokeskusteluun.

Vaikutusvertailun puute on myös se, että tunnelivaihtoehtoja on verrattu ainoastaan yleissuunnitelman mukaiseen ohikulkutievaihtoehtoon, eikä todelliseen 0-vaihtoehtoon, eli siihen, että tietä ei rakenneta ollenkaan.

Kuten YVA-raportissa, myös tunneliselvityksessä on nähtävissä vaikutusten valmiiksi tulkitsemista. Vaihtoehtoja on vertailtu tyyliin "parempi kuin", erittelemättä sen tarkemmin, keneen tai mihin vaikutus kohdistuu. Tällöin on ilmeistä, että asiantuntijoiden ja suunnittelijoiden arvot korvaavat kansalaisten ja päätöksentekijöiden arvoja. Kokonaisuutena vertailu on kuitenkin suhteellisen monipuolinen.

Aatekilpailun yhteydessä suoritettut vertailut

Aatekilpailun tulosten perusteella tuli mahdolliseksi tutkia tien vaihtoehtoisia linjauksia Talvisalon kohdalla. Tutkittavia vaihtoehtoja oli kolme. Vaihtoehtoista on tehty systemaattinen vertailu, joka on esitetty tiesuunnitelman oheisaineistona. Vertailu ei sisällä varsinaista 0-vaihtoehtoa. Vertailu on selkeä ja järjestelmällinen, mutta valittuja vertailutekijöitä ei ole perusteltu. Vaikutusten kohdistuminen esimerkiksi maiseman osalta on myös käsitelty yksipuolisesti tienkäyttäjän näkökulmasta.

Kuva 15: Aatekilpailun yhteydessä vertaillut vaikutukset.

- rahalliset kustannukset
- vaikutukset maankäyttöön: laajenemisalueet, virkistysalueet, ranta-alueen käyttö, estevaikutus
- vaikutukset luonnonympäristöön
- vaikutukset Talvisalon virkistysalueen olosuhteisiin: luonnon-elementtien ja maastonmuotojen säilyminen
- melun leviäminen virkistys- ja vesistöalueille sekä torjuntatarve
- vaikutukset kaupunkikuvaan
- vaikutukset maisemaan tienkäyttäjän näkökulmasta

Keskustan liittymien osalta on tehty erillinen vaihtoehtotarkastelu, jossa on vertailltu erilaisten liittymäratkaisujen liikenteellistä toimivuutta, vaikutuksia kaupunkikuvaan, maankäyttöön ja kevyen liikenteen toimivuuteen.

Pihlajaniemen siltayhteys

Pihlajaniemen yhteyden osalta tutkittiin kahta eri päävaihtoehtoa Poukkusalmissa ja Kuusisalmissa. Päävaihtoehdot sisältävät useita erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.

Kuusisalmissa on ollut esillä kaksi eri siltavaihtoehtoa ja Poukkusalmissa kolme, joita kaikkia on tarkasteltu rinnakkain. Vertailujen perusteena on käytetty liikenne-ennustetta vuodelle 2015. Kustannukset ja liikennemäärien kasvut kaduittain on esitetty taulukoissa. Poukkusalmissa ja Kuusisalmissa on käsitelty erikseen myös erilaisia siltavaihtoehtoja. Käsiteltyjen vaihtoehtojen osalta on tarkasteltu kustannuksia ja esteettisiä tekijöitä. Muiden vaikutusten osalta viitataan päävaihtoehtoihin.

Pihlajaniemen yhteyden vaihtoehtovertilu on vertailutekijöiltään varsin suppea tarkastelu.

Kuva 16: Kuusisalmen ja Poukkusalmen välisessä vertailussa tarkastellut vaikutukset.

-liikenne-, ajoneuvo-, aika-,
rakennus- ja käyttökustannukset
-liikennemäärät katuverkolla
-tavoitettavuusmuutokset
-liikenteen aiheuttamat häiriöt
-ratkaisujen sopivuus maisemaan
-vaikutukset Poukkusalmen tervaleppälehtoon.

Tämä johtunee siitä, että siltojen vaikutusten on katsottu olevan hyvin paikallisia. Ratkaisulla lieneekin eniten vaikutusta liikennemääriin katuverkos-
sa ja sitä kautta asuinalueiden viihtyisyyteen ja turvallisuuteen. Siksi vertailu
esim. melun kohdistumisesta eri kohteisiin eri vaihtoehtoil-
le olisi osaltaan
tukenut osallistumista ja mahdollistanut keskustelun eettisistä kysymyksistä.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Suunnittelun aikana on tehty useita vaihtoehtovertailuja. Vertailutekijät ovat
lisääntyneet suunnittelun edetessä ja tiesuunnitelmavaiheessa on tarkastelta-
via tekijöitä ollut mukana jo varsin runsaasti. Alkuvaiheen kapea-alaisuudesta
on ajan mittaan päästy eroon. Kestävän kehityksen eettisten kysymysten
kannalta olisi kuitenkin ollut perusteltua käsitellä esimerkiksi maailmanlaajui-
sia vaikutuksia. Alueellisesti laajojen ja pitkäaikaisten vaikutusten, kuten
vaikutukset uusiutumattomiin luonnonvaroihin tai hiilidioksidipäästöt, osalta
vaikutukset jäävät usein vähäisiksi. Kysymys onkin lähinnä periaatteellinen;
pienistä puroista syntyy virta. Myös vaikutusten kohdistuminen eri ihmisryh-
miin ja alueisiin on joidenkin tekijöiden osalta puutteellista.

Puutteeksi on nähtävä myös se, että 0-vaihtoehtoa ei ole tarkasteltu järjestel-
mällisesti tasavertaisena vaihtoehtona varsinaisen suunnitelman kanssa.
Vaikka 0-vaihtoehto onkin todettu liikenneongelman ratkaisun kannalta
toteuttamiskelvottomaksi, sen esittäminen vertailukohtana muille vaihtoehtoil-
le olisi todennäköisesti parantanut mahdollisuuksia rakentavaan keskuste-
luun ja poistanut myös tiedollisia ristiriitoja ja epäluuloja.

0-vaihtoehdon pitäminen mukana tarkasteluissa vielä hankkeen loppuvai-
heessakin olisi perusteltua myös siksi, että tiedon lisääntyessä intressit, ja
näin pitkäaikaisessa hankkeessa kuin Savonlinna, myös arvot voivat muuttua
/35/. Tällöin on mahdollista vielä palata takaisin ja aloittaa suunnittelu uudelta
pohjalta /esim. 14/.

Tehtävänannosta ja jo käytetyistä suunnitteluresursseista johtuen palaaminen suunnittelussa taaksepäin voi kuitenkin olla vaikeaa /17/. Savonlinnan osalta osa haastateltavista arveli myös, että suunnittelijat kokisivat peruuttamisen tai hankkeesta luopumisen jonkinlaisena kasvojen menetyksenä, eikä 0-vaihtoehdosta siksi haluttu keskustella. Yksi perustelu 0-vaihtoehdon puuttumiselle on ollut myös se, että suunnitteluun on käytetty vuosien kuluessa paljon rahaa ja muita resursseja, jotka menevät hukkaan, mikäli tietä ei rakenneta.

Osa haastateltavista näki puutteena myös uutta tietä kevyempien ratkaisujen, kuten katuverkon kehittämisen, puuttumisen tarkasteluista ja katsoivat tämän vaihtoehdottomuuden olevan yksi syy voimakkaaseen kannattaja-vastustaja -asetelmaan, joka hankkeen tiimoille on syntynyt. Kuten suunnittelijoiden suosiman päävaihtoehdon, myös 0- ja 0+ vaihtoehtojen vaikutukset tulisi arvioida ja esittää järjestelmällisesti päävaihtoehdon vaikutusten rinnalla.

Vertailujen ymmärrettävyyden ja luettavuuden kannalta on olennaista, että vertailut on esitetty yhteenvedon omaisesti joko yhtenä taulukkona, tai ainakin yhdessä raportissa. Tarkistetun yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman osalta vertailut ovat varsin hajanaisia. Eri raporteissa ja vaikutusarvioiden yhteydessä esitetyt vertailut vaativat useiden raporttien yhtäaikaista lukemista, jolloin kokonaiskuvan hahmottaminen on vaikeaa.

Vaikutusten kohdentumisen esittäminen alueittain ja intressiryhmittäin on oleellista eettisten ja arvokysymysten käsittelyn sekä osallistumisen kannalta. Kohdistuminen alueittain ja jopa kaduittain on esitetty monien tekijöiden, esim. melun osalta. Eri intressiryhmiin, kuten vanhuksiin, lapsiin, tai kesäasukkaisiin kohdistuvia vaikutuksia ei kuitenkaan ole esitetty.

Myös systemaatisissa vaihtoehtovertailuissa esiintyy vaikutusten valmiiksi tulkittamisesta. Eri vaihtoehtojen paremmuutta on arvioitu yksilöimättä tarkemmin, kenen tai minkä kannalta jokin vaihtoehto on parempi kuin toinen. Tällöin on vaarana, että suunnittelijan arvot korvaavat päättäjän ja intressiryhmien arvot ja informaatiota menetetään. Siksi vaikutusten arvioinnissa tulisi esittää selkeät perusteet sille, miksi ja minkä kannalta jokin vaihtoehto on parempi kuin toinen. Myös tulkintaan sisältyvät ristiriidat tulisi tuoda selkeästi esiin.

Käytännön työn kannalta vertailuun otettavia vaikutuksia on rajattava. Suunnittelun ohjelmointivaiheessa on löydettävä kyseisen hankkeen kannalta oleelliset vaikutukset /34/. Jotta mukaan tulisivat kaikki merkittävät vaikutukset, rajauksen yhteydessä tarvittaisiin myös arvokeskustelua ja osallistumista. Tällöin vältetään myös epäoleellisten tai merkitykseltään marginaalisten vaikutusten mukaantulolta tarkasteluihin sekä turhalta työltä.

Rajaaminen on usein kuitenkin koettu vaikeaksi, ja on todettu, että esimerkiksi taloudelliset tekijät saavat vaikutusarvioissa ja vertailuissa liian suuren painoarvon /7/. Merkittäviä vaikutuksia valittaessa on vaarana myös se, että sellaiset vaikutukset, jotka eivät kosketa intressitahojen suoraa etua, jäävät vaille huomiota. Esimerkiksi tuleviin sukupolviin kohdistuvien haittojen voi olettaa olevan tällaisia. Siksi olisikin varmistettava, että tällaisista kysymyksistä ainakin keskustellaan, vaikkei niitä sitten katsottaisikaan merkittäviksi. Pitkän aikavälin vaikutusten tarkastelua on myös ehdotettu erotettavaksi kokonaan muusta vaikutustarkastelusta /25/.

Vertailut sisältävät oletuksia ja ennusteita liikennemäärien kasvusta ja maankäytön kehittämisestä. Tieliikenteen on oletettu kasvavan vuoteen 2005 mennessä 15-20% vuoteen 1993 verrattuna /10/. Sekä kansalaiset että suunnitteluun osallistuneet henkilöt ovat esittäneet erilaisia näkemyksiä liikenne-ennusteiden luotettavuudesta. Liikennemäärien kasvu perustuukin ns. jatkuvan talouskasvun oletukseen, eikä kasvun toteutumisesta ole varmuutta. Toisaalta liikennemäärien ei voi myöskään olettaa pienenevän, ellei yksityisautoilun edullisuutta jatkossa muuteta jollakin radikaalilla päätöksellä, kuten polttoaineverojen huomattavilla korotuksilla tai päästörajoituksilla.

Osa haastateltavista näki myös maankäytön kasvuennusteissa tiettyä kehitysoptimismia, jota pidetään välttämättömänä alueiden ja kuntien välisessä kilpailussa pärjäämiselle. Liikenne- ja maankäyttöennusteita on tarkistettu suunnittelun edetessä, johtuen mm. taloudellisesta taantumasta.

Ennusteiden luotettavuuden lisäämiseksi haastateltavat esittivät tulevaisuudentutkimuksen keinoja, sekä erilaisten tulevaisuuden visioiden esittämistä. Kestävän kehityksen kannalta lienee oleellista myös se, että kehitystä pyritään ohjaamaan tiettyyn, haluttuun ja hyväksyttävään suuntaan, eikä ainoastaan varautumaan ennustettuun, annettuun kehitykseen. Tällöin olisi kyse enemmänkin tulevaisuuden tekemisestä kuin sen ennustamisesta /26/.

3.4 Ympäristötiedot ja vaikutusten arviointi

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelun aikana on kerätty suuri määrä tietoa ympäristöoloista. Ympäristöselvityksiä on tehty sekä tiehankkeen, että syväväyläjärjestelyjen osalta. Aiemmin tehtyjä selvityksiä on täydennetty ja tarkistettu suunnittelun edetessä. Ympäristötietoja on esitetty sekä varsinaisissa suunnitelma-asiakirjoissa, että erillisissä raporteissa. Tiedot on koottu tiesuunnitelmavaiheessa tehtyyn YVA -raporttiin.

Tämän lisäksi YVA-raportissa on aluekuvaus, joka sisältää tietoja mm. Savonlinnan elinkeinoelämästä ja väestöstä.

Kuva 17: Suunnittelun aikana hankittu ympärisötieto

- asutus
- ekologiset aluekokonaisuudet
- geologia
- historialliset kohteet
- kalatalous: kutualueet, kalastuksen kannalta merkittävät alueet, virkistyskalastusarvo
- kasvillisuus ja eläimistö
- kaupunkikuva: asukkaiden mielestä viihtyisät ja epävihtyisät alueet, ongelma- ja tärkeät kohteet, rakenne, näkymät, maiseman elementit
- luonnonsuojelukohteet
- maankäyttö ja sen kehityssuunnat sekä tavoitteet
- maisemakohteet
- melun ja päästöjen kohdistuminen nykyverkolla: ongelmakohdat, tuulettumis- ja laimenemisolot
- muinaismuistot
- pinta- ja pohjavesien laatu
- päästöt: typen oksidit, häkä, hiilivedyt, hiukkasiin sitoutuneet raskasmetallit
- rakennushistorialliset kohteet
- seutukaavan suojeluvaraukset
- vaarallisten aineiden käyttö ja kuljetus
- vesistöjen tila

Varsinaisen ympäristötiedon lisäksi on kerätty tietoa asukkaiden liikkumistottumuksista, kotitalouksien autokannasta, käytetyimmistä kulkumuodoista ja ruuhkaisuuden kokemisesta asukaskyselytutkimuksella.

Suurin osa haastateltavista piti tiesuunnitelmavaiheessa käytettävissä olevaa tietoa riittävänä. Puutteina nähtiin lähinnä sosiaalisen ja ihmisten kokemukseen perustuvan tiedon pintapuolisuus ja sen hankkimisen jääminen viime vaiheeseen, jolloin sitä ei ehditty kunnolla hyödyntää. Yksityiskohtaisempia selvityksiä haastateltavat kaipasivat lähinnä elinkeinoelämän osalta. Myös luontoselvityksiin kaivattiin lisää tarkkuutta ja alueellista kattavuutta.

Ongelmana haastateltavat näkivätkin lähinnä sen, mitä tietoa suunnittelussa hyödynnetään ja onko sillä vaikutusta päätöksentekoon. Se, mitkä tekijät ovat merkittäviä, on arvokysymys. Oikeanlaisen tiedon kerääminen ja asioiden huomioiminen vaatiikin keskustelua siitä, mitä pidetään tärkeänä ja mitä ei. Tämä olisi vaatinut kansalaisten ja päätöksentekijöiden osallistumista jo työsuunnitelman tekovaiheessa, eli päätettäessä siitä, mitä selvitetään. Nykykäytännön mukaan tämä tapahtuu YVA-ohjelman laadinnan yhteydessä.

Tällöin olisi tärkeää, että kansalaiset ja muut intressitahot saisivat osallistua suoraan ohjelman laadintaan ja tavoitteiden asettamiseen. Pelkkä arviointiohjelman nähtävillä olo ja ohjelmaluonnoksen kommentoiminen ei välttämättä riitä takaamaan, että kaikki oleelliset asiat tulevat selvitettyä.

Valintojen perustelut olisi myös tuotava selkeästi esiin. Tällöin välttyään lisäselvitysten tekemiseltä hankkeen myöhemmissä suunnitteluvaiheissa /33/. Savonlinnan ohikulkutien suunnittelun edetessä selvitetty ympäristötiedot ovat jatkuvasti lisääntyneet. Tällöin on vaarana myös se, ettei enää pystytä hahmottamaan, mikä on tärkeää ja mikä ei /33/.

Arvioituja vaikutuksia haastateltavat pitivät jokseenkin riittävinä. Puutteena nähtiin kuitenkin jo aiemmin mainittu hyvinvointivaikutusten arvioinnin epäsystemaattisuus ja ylimalkaisuus. Myös elinkeinoelämään kohdistuvista vaikutuksista haastateltavat halusivat perusteellisempia arvioita. Päästöjen osalta haastateltavat kaipasivat myös tarkempia arvioita päästöjen vaikutuksista ihmisten terveyteen.

Osa haastateltavista kiinnitti huomiota tiedonhankinta- ja arviointimenetelmiin sekä niiden sisältämiin oletuksiin. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin osalta todettiin mm. että arviointi on jäänyt lähinnä arvailuksi. Tämä johtunee siitä, että mitään varsinaista sosiaalisten vaikutusten arviointimenetelmää ei ole käytetty, vaan eri intressiryhmiltä pyydettyjen kommenttien käsittely on ollut yhteenvedon omaista kokoamista. Yhteenvedojen voi olettaa myös hävittävän informaatiota poikkeavien havaintojen sulautuessa enemmistön mielipiteeseen.

Osa haastateltavista piti myös taloudellisten kerrannaisvaikutusten arvioimista panos-tuotos-mallilla epävarmana, johtuen tulevaisuuden talouskehityksen vaikeasta ennustettavuudesta. Samaa epävarmuutta nähtiin myös autokanta- ja liikenne-ennusteissa. Vertailukohtana autokannan ja liikenteen kehityksen osalta ovat olleet Ruotsi, Saksa ja USA, joissa autoistumisen on todettu kuitenkin jatkuvan.

Erilaisten kehitysvaihtoehtojen huomioiminen hanketasolla on vaikeaa. Vallitsevaa kehityksen suuntaa ei ole helppoa muuttaa ja suunnittelussa joudutaankin useimmiten alistumaan vallitsevaan kehitykseen. Kun liikennemäärien ennustetaan kasvavan, ei nähdä juuri muuta mahdollisuutta kuin rakentaa uusi tie. Tällöin suunnittelu voi parhaimmillaankin olla vain vallitsevan, ympäristön kannalta haitallisen kehityksen jarruttamista ja siihen varautumista, ei kestäväen kehityksen tekemistä.

Paremmat mahdollisuudet tulevaisuuden tekemiseen olisivatkin hanketasoa ylempänä, esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelussa tai liikennepoliittisessa suunnittelussa /16/. Mikäli suunnittelun tässä vaiheessa määriteltäisiin useita vaihtoehtoisia tavoitetoja, olisi myös käytettävä keinovalikoima hanketasoon verrattuna suurempi ja mahdollisuudet edistää vaihtoehtoisia kehityssuuntia paremmat. Vaihtoehtoisten, mahdottomiltakin tuntuviin tulevaisuudenkuvien esittäminen vaatii kuitenkin ennakkoluulottomuutta ja joustavuutta suunnittelujärjestelmältä ja siihen osallistuvilta ihmisiltä.

Vaikutusten merkittävyyden arvioinnin perusteena on tiesuunnitelmavaiheessa käytetty kohteiden suojellusta arvoa, tyypillisyyttä/harvinaisuutta, kohteiden sijaintia, vaikutusten pysyvyyttä/palautuvuutta, laajuutta, taloudellisia seurauksia, asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä hyöty/haitta -suhdetta. Kriteerit on esitetty YVA-ohjelmassa, mutta ei varsinaisessa päätöksentekoaikavaiheessa, eli tiesuunnitelmassa ja YVA-raportissa. Melun ja päästöjen osalta merkittävyyden mittarina ovat valtioneuvoston asettamat raja-arvot.

Osa haastateltavista näki vaikutusten tulkinnassa tiettyä tavoitehakuisuutta; myönteisiä puolia on pyritty korostamaan kielteisten jäädessä vähemmälle huomioon. Joidenkin tulkintojen voi olettaa perustuvan myös melko pitkälle raportin kirjoittajan omiin näkemyksiin. Tämä näkyy esim. YVA -raportissa subjektiivisten käsitteiden, kuten "vähäinen" käyttönä, perustelematta tulkintaa millään tavalla. Haastatteluissa nousi esiin myös hyvin erilaisia käsityksiä hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyydestä. Ko. ristiriitaa ei ole tuotu selkeästi esiin vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa.

Koska merkittävyyden arviointikriteerejä ei ole esitetty vaikutusarvioiden yhteydessä, jää hämäräksi se, mihin arvoihin ja tavoitteisiin tulkinnot perustuvat. Epäoleellisten vaikutusten karsimiseksi tarkastelusta merkittävyyden arvioimisen tulisi perustua tavoitteisiin ja arvoihin /33/. Kestävän kehityksen kannalta merkittäviä vaikutuksia olisivat silloin sellaiset, joilla on vaikutusta halutun kehityssuunnan toteutumiseen. Tällöin arviointi olisi myös johtopäätös siitä, voidaanko tavoite toteuttaa vai ei /33/.

Yhteenvedon voi todeta, että suunnittelua varten hankittu ympäristötieto on ollut suhteellisen runsasta. Tiedon sekä arvioitujen vaikutusten määrä on lisääntynyt suunnittelun edetessä. Se, miten tietoa hyödynnetään suunnittelussa ja päätöksenteossa on kuitenkin arvokysymys. Kaikilla tiedoilla ei välttämättä ole ollut vaikutusta päätöksentekoon. Tällöin osa tiedoista ja vaikutusarvioista on ollut turhia.

Vaarana on myös se, että päätöksentekijä ei ota huomioon sellaisia vaikutuksia, jotka ovat jollekin intressitaholle hyvin merkittäviä.

On todettu, että tieto, jonka arvopohja on päättäjälle vieras, tai ei aja päättäjän intressejä, saatetaan sivuuttaa käyttökelvottomana. Siksi olisikin perusteltua, että päätöksentekijät osallistuisivat vaikutusten rajaamiseen ja merkittävyyden arviointiin yhdessä kansalaisten ja muiden intressitahojen kanssa. Tällöin sitoutuminen arvoihin olisi voimakkaampaa ja ne tulisivat paremmin huomioiduksi päätöksissä /30/. Samalla myös päättäjien halu toteuttaa asetettuja tavoitteita voimistuisi /29/.

Päätöksentekijöiden osallistuminen tavoitteiden asettamiseen edesauttaa myös oppimista: päätöksentekijät näkevät, mitkä asiat ovat kansalaisten mielestä tärkeitä ja päinvastoin. Tällöin päätöksentekijän valmiudet ottaa kansalaisten näkemyksiä huomioon paranisivat myös seuraavissa hankkeissa. Samalla eri tahojen arvot voivat myös lähentyä toisiaan ja parhaassa tapauksessa päästään aitoon konsensukseen /20/. Päättäjien osallistumisesta suunnitteluun on toistaiseksi vähän kokemuksia /17/.

Vaikutusten merkittävyyden tulkinnassa on eri näkemysten esille tulon kannalta tärkeää, etteivät suunnittelijan arvot korvaa kansalaisten ja päättäjien arvoja. Siksi vaikutukset tulisi esittää jokaisen alueen ja intressiryhmän kohdalla erikseen sellaisina kun ko. intressiryhmät ne kokevat, ei yhteenvetona. Tällöin välttyään myös yhteenvetojen aiheuttamalta informaation häviämiseltä. Koska tiivistäminen on informaation suuresta määrästä johtuen usein välttämätöntä, tiivistämisen tulisi olla tiedon tuottajien, eli kansalaisten ja asiantuntijoiden kontrolloitavissa /37/.

Haittojen kohdistumisen esittäminen intressiryhmittäin voi olla vaikeaa. Esimerkiksi melun kohdistuminen jollekin alueelle on esitettävissä kartalla, mutta se, kuinka eri ihmiset haitan kokevat, vaatisi olemassa olevien intressiryhmien ja heidän arvojensa ja tarpeidensa tunnistamista /37/. Tällaista erittelyä on ollut nähtävissä esimerkiksi silloin, kun on määritelty melulle herkkiä kohteita, kuten vanhainkoteja tai sairaaloita. Olosuhteiden ja arvojen vaihtelevuudesta johtuen valmiiden luokitusten lisäksi tarvitaan myös hanketta kohtaisia intressiryhmien ja heidän arvojensa kartoittamista. Esimerkiksi vanhusten intressit ja arvot eivät välttämättä ole kaikkialla samat. Tällöin haittojen todellinen kohdistuminen eri arvoihin on nähtävissä.

3.5 Haittojen ehkäisy ja seuranta

Haittojen ehkäisy ja lieventäminen

Parhaat mahdollisuudet haittojen ennaltaehkäisyyn ovat suunnittelun alkuvaiheessa. Linjauksen valinnalla ja muilla suuren luokan ratkaisuilla voidaan pyrkiä ehkäisemään esimerkiksi meluhaittojen syntymistä.

Kuva 18: Haittojen lieventämiseen käytettäviä toimia.

Melu

- meluvallit
- melukaiteet
- meluaidat ja aita/valli -yhdistelmät
- tien sijoittaminen leikkaukseen

Kaupunkikuvalliset haitat

- korkealuokkaiset rakenteet
- viherrakentaminen
- tunneli Ruislahdessa

Vesistöhaitat

- Hopeasalmeen sijoitettava suojaverho
- Koulunlahden itäpäässä olevan kanavan sulkeminen
- ravinteiden ja humuksen saostaminen

Savonlinnan ohikulkutien osalta linjausvalinnoilla on vaikutettu mm. Talvisalon virkistysalueen ja rinnelehdon, kulttuurihistoriallisten rakennusten ja Asemantien puiden säilymiseen, meluhaittoihin ja moniin muihin tekijöihin.

Kaikkia haittoja ei kuitenkaan kokonaan pystytä välttämään linjausratkaisuilla. Savonlinnan osalta tällaisia haittoja ovat esim. muutokset kaupunkikuvassa ja maisemassa, melu ja vaikutukset vesistöihin. Tässä kappaleessa käsitellään haittojen ehkäisyä jälkihoitona, eli niiden rakentamisen aikaisten ja valmiista tiestä aiheutuvien haittojen lieventämistä, joita ei ole pystytty ehkäisemään linjausvalinnoilla.

Haittojen ehkäisyn painopistealueita ovat sekä yleis- että tiesuunnitelmavaiheessa olleet melu, kaupunkikuva ja vesistövaikutukset. Rakennusaikaisista haitoista on suunniteltu torjuttavaksi ruoppauksesta, läjittämisestä ja pengerryksistä aiheutuvia vesistövaikutuksia.

Meluntorjunnan ensisijaisuuden haastateltavat katsoivat johtuvan lainsäädännöstä, joka velvoittaa meluntorjuntaan, sekä siitä, että tähän on käytettävissä selkeitä keinoja. Maisemaan ja kaupunkikuvaan kohdistuvien haittojen torjunta nähtiin myös tärkeänä, mutta vaikeammin toteutettavana.

Näiden tekijöiden osalta haittojen ehkäisy on suunniteltu varsin perusteellisesti. Haittojen ehkäisyä on suunniteltu yhdessä asukkaiden kanssa. Rakentamisen aikaisista haitoista vesien sameneneminen on katsottu merkittävimmäksi, johtuen mm. kaupungin vedenottamon sijainnista mahdollisella samentuma-alueella.

Melua on suunniteltu torjuttavaksi melusteilla. Melun leviämisen estäminen on otettu huomioon myös tien korkeusaseman (Miekkoniemi-Mertala) sekä linjauksen (Talvisalo-Hevonpäänlahti) suunnittelussa. Paikoin melusuojaus on jätetty tekemättä tai sitä on kevennetty kaupunkikuvallisista syistä. Meluntorjunnan ja kaupunkikuvan välisestä tasapainosta on keskusteltu asukkaiden kanssa ja melusuojausten alustavassa suunnittelussa on otettu huomioon asukkaiden toivomukset. Melusteiden sovittaminen kaupunkikuvaan vaatii haastateltavien mukaan uutta suunnittelukilpailua.

Osa meluhaitoista on suunniteltu korvattavaksi rahallisesti. Tähän ovat vaikuttaneet sekä torjunnan kalleus, kaupunkikuvalliset tekijät, että asukkaiden toivomukset. Meluhaittoja pyritään ehkäisemään myös maankäyttöraatkaisujen avulla, kuten asuinrakennusten sijoittelulla Hevonpäänlahden täyttöalueella.

Kaupunkikuvallisia haittoja pyritään torjumaan korkeatasoisella suunnittelulla. Erityistä huomiota on kiinnitetty siltoihin, joiden osalta on laadittu erillinen silta-arkkitehtuurisuunnitelma. Ydinkeskustan aatekilpailun tuloksia on käytetty hyväksi kaupunkikuvallisten haittojen ehkäisyä suunniteltaessa.

Tiesuunnitelma sisältää ympäristösuunnitelman, jonka avulla tie pyritään sovittamaan maisemaan ja kaupunkirakenteeseen. Keinoina käytetään erilaisia rakenteita, kuten muureja vesistöpengerten sijasta, kalusteita sekä kasvillisuutta. Ruislahden kohdalla tie rakennetaan tunneliin maisemallisista syistä. Estevaikutusta pyritään lieventämään suunnittelemalla tiheä kevyen liikenteen verkosto. Rakentamisen aikaisen veden samenenemisen haittoja kaupungin vedenotolle ehkäistään Hopeasalmeen sijoitettavalla suojakan-kaalla. Ylimääräiset puhdistuskulut korvataan. Mertajärven osalta saostetaan ravinteita ja humusta tarvittaessa.

Osa haastateltavista kiinnitti huomiota ristiriitaan melusuojauksen ja kaupunkikuvallisten tekijöiden välillä. Se, koetaanko meluhaitta maisemallista haittaa suurempana, on arvokysymys. Vaihtoehtoista onkin keskusteltu asukkaiden kanssa, ja näiden toivomukset on otettu huomioon. Myös tasapuolisuuteen kiinnitettiin huomiota. Haittojen tasapuolinen torjuminen on kuitenkin vaikeaa: yhden kiinteistön suojaaminen melulta saattaa edellyttää meluseinän rakentamista toisen ikkunan eteen.

Puutteita nähtiin myös luonnonympäristöön, kuten eläimistöön ja kasvillisuuteen kohdistuvien haittojen lieventämisessä.

Myös haittojen ehkäisyn suunnittelu vaatii arvokeskustelua. Ristiriitatilanteissa haittojen ehkäisyn tulisi painottua niihin tavoitteisiin, joita hankkeelle on suunnittelun alussa asetettu. Savonlinnan ohikulkutien osalta yleistavoite on ollut omaleimaisen kaupunkikuvan säilyttäminen ja osin kohentaminen, sekä tien sovittaminen ympäröivään maisemaan ja kaupunkikuvaan. Tältä osin haittojen ehkäisyn painottuminen suurelta osin kaupunkikuvallisiin tekijöihin onkin ollut perusteltua. Useimpiin muihin tiehankkeisiin verrattuna Savonlinnan ohikulkutien suunnittelussa on kiinnitetty kiitettävästi huomiota haittojen torjuntaan ja suunnitelmien laatuun.

Seuranta

Hankkeesta ei ole suunnittelun tässä vaiheessa laadittu varsinaista seurantaohjelmaa. YVA-raportissa seurattavaksi suunniteltuja vaikutuksia ovat vaikutukset vesistöön (veden laatu, kalastus), pohjaveteen, elinkeinoihin ja asumiseen. Varsinainen seurantaohjelma on suunniteltu tehtäväksi hankkeen rahoituksen varmistuttua.

Haastateltavien mukaan erityistä painoarvoa seurannassa tulisi kiinnittää kaupunkirakenteen kehittymiseen, liikenteen ja Olavinkadun kehittymiseen, meluun ja pakokaasupitoisuuksiin, kevyen liikenteen toimivuuteen ja poikittaisliikenteeseen, lahtien ja ranta-alueiden tilaan, matkailuun ja muihin elinkeinoihin, ekologiaan ja asumiseen.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Haittojen ehkäisy on keskittynyt jälkihoidon osalta melu- ja maisemahaittoihin sekä rakentamisaikaisten haittojen osalta vesistöhaittoihin. Ehkäistäväksi on valittu sellaisia tekijöitä, joiden on katsottu olevan merkittävimpiä. Haittojen merkittävyys on kuitenkin pitkälti arvokysymys, ja kuten vaihtoehtojen valinnassa, myös haittojen ehkäisyssä rajausten tekeminen vaatii arvokeskustelua ja selkeää tavoitteiden asettamista. Yhteistyössä kansalaisten ja muiden sidosryhmien kanssa asetetut ympäristö- ym tavoitteet ohjaavat tällöin myös haittojen ehkäisyä ja seurantaa.

Erilaisten näkemysten ja kehitysvaihtoehtojen selvittämiseksi olisikin tärkeää, että haittojen ehkäisyn ja seurannan suunnittelu ei jää yksinomaan suunnittelijan ja asiantuntijoiden vastuulle. Tämä edellyttää joustavuutta, jollaista Savonlinnan osalta on nähtävissä mm. meluntorjunnan suunnittelussa.

Jouston mahdollisuuksia kuitenkin rajoittavat sellaiset normit, joiden noudattaminen on lakisääteistä, esim. meluntorjuntalaki. Suunnittelijan tehtävä olisikin tuoda normit esiin sekä auttaa niiden tulkinnassa ja soveltamisessa /37/.

Kaiken kaikkiaan Savonlinnan ohikulkutien suunnittelussa on kiinnitetty poikkeuksellisen paljon huomiota haittojen lieventämiseen, etenkin kaupunkikuvan osalta.

3.6 Hankkeesta käyty keskustelu

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelusta on käyty runsaasti keskustelua sekä suunnitteluorganisaatiossa, yleisötilaisuuksissa, että lehtien palstoilla. Yhtenä arvokeskustelun foorumina ovat olleet erilaiset asukkaille suunnatut kyselyt ja mielipidemittaukset, sekä Pro Savonlinna-liikkeen liikenneministeriölle, ympäristöministeriölle ja Savonlinna kaupungille toimittama adressi. Tässä kappaleessa luodaan yleissilmäys keskustelun pääpiirteisiin ja yleisimpiin aiheisiin.

Keskustelun piirteitä

Ohikulkutie on eniten julkista keskustelua herättänyt yksittäinen asia Savonlinnassa. Keskustelua on käyty vilkkaasti etenkin lehtien yleisönosastoissa. Hankkeesta käytyä julkista keskustelua leimaa paikkapaikoin voimakas vastakkainasettelu hankkeen kannattajien ja vastustajien välillä. Valtaosa lehtikirjoittelusta onkin kosketellut erilaisia syitä ja perusteluja sille, miksi tie pitäisi rakentaa, tai miksi ei. Varsinaista vaihtoehtokeskustelua on käyty lähinnä tunnelivaihtoehtojen ja Pihlajaniemen yhteyden osalta, mutta myös muita vaihtoehtoja, kuten joukkoliikenteen kehittämistä, liikennevalojen uudelleenajoittamista ja vasemmallekääntymiskieltoja Olavinkadulla ym. ratkaisuja on ehdotettu.

Syytä keskustelun ajoittaiseen juuttumiseen juupas-eipäs-linjalle voi etsiä monista eri tekijöistä. Yhtenä syynä lienee se, että keskustelu hankkeesta on ajoittunut suunnittelun suhteellisen myöhäiseen vaiheeseen. Hankkeesta tiedottaminen on alkanut varsinaisesti vasta yleissuunnitelman tarkistuksen alkaessa. Tällöin mahdollisuudet keskustella muista vaihtoehdoista kuin uuden tien rakentamisesta ovat olleet lähinnä teoreettisia.

Tarkoituksenmukaisempi keskustelun vaihe olisi voinut olla esimerkiksi yleiskaavan laadintavaihe, jolloin määriteltiin tien sijainti ja maankäyttöraiskaut. Ilmeisesti keskustelu ei tällöin ole ollut riittävää, koska tarvetta siihen on ilmennyt myöhemmin.

Kuva 19: Keskustelussa esitettyjä perusteita tien rakentamisen puolesta ja sitä vastaan

Tie tulisi rakentaa, koska se:

- parantaa liikenneoloja
- parantaa työllisyyttä
- tuo kaupungille ja talousalueelle rahaa
- parantaa kaupunkikuvaa ja -rakennetta
- mahdollistaa kaupunkirakenteen kehittämisen

Tietä ei tulisi rakentaa, koska se:

- tuhoo kaupunkikuvan
- suosii yksityisautoilua
- pilaa asuinympäristön ja kulttuurimaiseman
- tuhoo luontoa
- rahalle on parempaa käyttöä

Onkin todettu, että tien perusrajaukset voivat olla vanhentuneita, tai ne on tehty ilman laajapohjaisia keskusteluja /23/. Myös Savonlinnan osalta voi olettaa, että se arvopohja, jolta päätökset on tehty, on ainakin osittain vanhentunut pitkän suunnitteluprosessin aikana.

Lehtikirjoittelu

Lehdissä hankkeesta on keskusteltu eniten yleisönosaston palstoilla, lähinnä paikallisissa ja maakunnallisissa lehdissä. Tiehanketta on käsitelty ajoittain myös pääkirjoituksissa ja muissa artikkeleissa. Suosituin aihealue on ollut keskustelu hankkeen tarpeellisuudesta erilaisine perusteluineen. Yksittäisistä ratkaisuista eniten keskustelua ovat herättäneet Pihlajaniemen yhteys sekä tunneliratkaisut.

Selviä vastakkainasetteluja keskustelussa ovat olleet mm. se, saavatko muualta kaupunkiin muuttaneet tai kesäasukkaat osallistua keskusteluun, onko keskusta-alueen ulkopuolella asuvilla oikeutta ottaa kantaa keskustan kehittämiseen, kaupungin ilme vs. autoilun sujuvuus, kaupunkikuva vs. laivaliikenteen sujuvuus (korkeat sillat), paikalliset haitat vs. globaalit haitat ja työllisyys vs. ympäristö. Muita aiheita ovat olleet mm. maankäytön suunnittelu, hankkeen yhteydessä tehdyt taloudelliset laskelmat, kustannusjako, rinnakkaiskatuvaihtoehto, liikenne- ja väestöennusteet, kansanäänestys, sananvapaus ja hankkeen taloudelliset vaikutukset.

Keskustelua ovat lehtien palstoilla käyneet pitkälti samat henkilöt, ja heidän näkemyksensä ovat tulleet korostetusti esille. Tiepiirin ja Savonlinnan kaupungin edustajat ovatkin esittäneet kritiikkiä julkista sanaa kohtaan ja epäilleet, että hankkeen vastustajat ovat saaneet suhteettoman paljon palstatilaa kannattajien jäädessä vähemmälle huomiolle. Näin on epäilty käyneen myös esimerkiksi Pasilanväylän suunnittelun yhteydessä /17/. Tiepiirin ja kaupungin edustajat ovat kuitenkin saaneet antaa vastineita mielipidekirjoituksiin. Hankkeesta on julkaistu myös teemanumero Itä-Savo -lehdessä.

Suunnitteluorganisaation sisällä käyty keskustelu

Suunnitteluorganisaation tehtävä on ollut hankkeen käytännön suunnittelu, joten sillä ei ole ollut juurikaan edellytyksiä keskustella siitä, onko hanke tarpeellinen vai ei, eikä myöskään kovin pitkälle siitä, minkä suuntaista kehitystä Savonlinnassa halutaan edistää. Keskustelua onkin käyty lähinnä yksityiskohtien, kuten liittymien ja paikallisten linjausratkaisujen, kuten Talvisalon kohdan osalta. Keskustelua erilaisista kehitysvaihtoehdoista lienee vaikeuttanut myös aiemmin mainittu organisaation hierarkisuus ja näkemysten suodattuminen.

Haastatteluissa tuli esiin myös näkemys, jonka mukaan varsinainen arvokeskustelu käytiin vasta kokousten jälkeen. Syynä tähän lienee ainakin se, että hanke- ja työryhmien työskentely on pitkälti sidoksissa käytännön työhön, ja suunnittelun vaiheeseen, eikä varsinaiseen arvokeskusteluun ole ollut riittävästi mahdollisuuksia eikä aikaa.

Mielipidetiedustelut ja yleisötilaisuudet

Hankkeesta on kerätty mielipiteitä erilaisten yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä asukaskyselytutkimuksella ja muilla kyselyillä. Näistä on tehty yhteenve-toja ja muistioita. Myös tässä keskustelussa on nähtävissä selkeä vastusta-ja/kannattaja -asetelma. Hankkeen tarpeellisuuteen on otettu kantaa pääosin samoin perustein kuin lehtikirjoittelussakin. Kirjallisissa kommenteissa on otettu kantaa mm. tien mitoitukseen, myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin, kustannuksiin, liikenteen ja väestön kasvuun, suunnitteluprosessiin, liikenne-turvallisuuteen ja tunneli- ym. vaihtoehtoihin.

Kyselyiden tarkoituksena on ollut lähinnä kerätä ideoita ja mielipiteitä, mutta ne ovat toimineet myös paineenpurkamiskanavana. Tämä näkyy mm. paino-kelvottomien kommenttien esittämisenä, mikä kuvastaa ainakin osaltaan turhautuneisuutta suunnitteluun ja siihen, ettei suuren linjan ratkaisuihin ole ollut mahdollista vaikuttaa.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Hankkeesta käytyjä keskusteluja leimaava vastakkainasettelu hankkeen kannattajien ja vastustajien välillä kuvastaa tilanteen ympäristökonfliktiluonnetta. Konfliktin ratkaiseminen vaatii erilaisten näkemysten esille tuomista mahdollisimman avoimesti.

Myös kestävän kehityksen erilaisten tulkintojen esille tuominen on tärkeää konfliktin lieventämiseksi ja sen kärjistymisen estämiseksi. Tämä vaatisi arvokeskustelua jo hankkeen aikaisessa vaiheessa, eli viimeistään tarveselvitysvaiheessa. Savonlinnan ohikulkutien, kuten useimpien 80-luvulla aloitettujen tiehankkeiden osalta, tähän ei ole ollut kovin hyviä mahdollisuuksia, vaan on ajauduttu edellä kuvattuun vastakkainasetteluun hankkeen kannattajien ja vastustajien välillä.

Kestävän kehityksen kannalta oleelliset asiat, kuten liikennemuotojen välinen työnjako, ovat poliittisia, strategiatason päätöksiä. Tällaisilla päätöksillä on merkitystä liikenneverkkojen ja liikenteen vaikutustusten ja laadun kannalta /11/. Tällöin erilaisten näkemysten esille saaminen vaatisi keskustelua jo strategiatasolla, liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Suomessa liikennesuunnittelu on kuitenkin perinteisesti ollut sektorikohtaista, esimerkiksi tieverkko-suunnittelua. Tarve yhteensovittavaan liikennesuunnitteluun olisikin mitä ilmeisin myös kestävän kehityksen kysymysten kannalta.

Hankkeen alussa käytävissä keskusteluissa tulisi määritellä ne tavoitteet, niin liikenteelliset kuin yhteiskunnalliset ja ympäristötavoitteetkin, joihin hankkeella pyritään ja se, mitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ollaan valmiita uhraamaan. Tällöin on kyse arvo- ja moraalikysymyksistä. Keskusteluissa tulisikin ottaa huomioon se, kehen mahdollisesti syntyvät haitat kohdistuvat, sekä ajan että paikan suhteen. Tämä edellyttää tarkastelun laajentamista paikallisesta globaaliin ja lyhyestä aikavälistä yli sukupolvien ulottuvaan tarkasteluun.

3.7 Kestävän kehityksen näkemykset

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelun yhteydessä ei ole varsinaisesti määritetty, minkä suuntaista kehitystä hankkeella halutaan edistää. Haluttu kehitys on kuitenkin johdettavissa hankkeen tavoitteista, joista ensisijainen on liikenneongelman ratkaiseminen, sekä käydyissä keskusteluissa esitetyistä perusteluista. Seuraavassa on esitelty lyhyesti kolme aineistosta selkeimmin esille tullutta kestävän kehityksen näkemystä.

Taloudellinen näkökulma

Hankkeen yhtenä perusteluna on, että liikennemäärien oletetaan edelleen kasvavan. Tällöin on kyse jatkuvan talouskasvun oletukseen perustuvasta kestävästä kehityksen näkökulmasta, jonka mukaan talouskasvu on välttämättömyyksiä kestävästä kehityksen kannalta. Talouskasvu edellyttää mm. teollisuuden toimintaedellytysten paranemista ja sitä kautta liikenteen sujuvuutta.

Talouskasvuun ja taloudelliseen hyötyyn perustuva näkemys liittyy osaltaan myös alueiden välisessä kilpailussa pärjäämiseen. Kasvun ja kilpailussa pärjäämisen kannalta liikenteen sujuvuus on tärkeää. Liikenteen haittoja, kuten päästöt ja melu, pyritään ehkäisemään ja lieventämään teknisin keinoin, ei liikennettä vähentämällä. Ajoneuvo- ja puhdistustekniikan kehityksen uskotaan poistavan tulevaisuudessa huomattavan osan liikenteen aiheuttamista haitoista.

Yhdyskuntarakennennäkökulma

Toinen selkeästi esille tullut kestävästä kehityksen näkemys liittyy yhdyskuntarakenteeseen. Liikenteen haittoja pyritään vähentämään tiivistämällä yhdyskuntarakennetta ja tätä kautta vähentämällä liikkumistarvetta, sekä parantamalla liikenteen ja yhdyskunnan välistä vuorovaikutusta. Hankkeen yhtenä perusteluna on sen yhteydessä mahdollistuva maankäytön laajentaminen keskustassa Hevonpäänlahden täyttöalueelle, jolloin vältetään kaupunkirakenteen venymiseltä ja siitä aiheutuville haitoilta.

Liikenteen haittojen lisäksi hajanaisesta yhdyskuntarakenteesta aiheutuvia haittoja ovat mm. yhdyskuntateknisen huollon lisääntyvä materiaali- ja energiatarve ja sosiaaliset haitat ihmisten välisen kanssakäymisen vaikeutuessa. Näitä haittoja pyritään vähentämään tiivistämällä yhdyskuntarakennetta sekä parantamalla kevyen liikenteen verkostoja.

Näkemys sisältää kuitenkin selkeän ristiriidan yleiskaavassa esitettyjen itä- ja länsikeskusten kanssa. Näiden toteutuessa kaupunkirakenne tulisi venymään entisestään /37/. Tämä kestävästä kehityksen näkemys on noussut esiin mm. Savonlinnan kaupungin vastineissa asemakaavoista tehtyihin valituksiin.

Ekologinen ja kulttuurinäkökulma

Kolmas esiin noussut kestävästä kehityksen näkemys liittyy ekologien ja kulttuurihistoriallisten arvojen suojelemiseen. Kaupunki halutaan säilyttää sellaisenaan ja välttää rakentamisesta luonnolle ja kaupunkikuvalle aiheutuvat haitat.

Olemassa olevan ympäristön säilyttäminen nähdään uuden rakentamista kestävämpänä ratkaisuna. Näkemys on ristiriidassa edellisten kanssa mm. ekologisesta näkökulmasta katsottuna; esimerkiksi Hevonpäänlahden täyttöö tai muuta vesistörakentamista ei voi pitää luonnon tasapainon kannalta hyvänä ratkaisuna. Myös hankkeen vaikutukset kaupunkikuvaan ovat ristiriitaisia. Joidenkin tulkintojen mukaan hanke parantaa kaupunkikuvaa, toisten mukaan se tuhoaa sen.

Tämä kestävän kehityksen näkökulma on tullut voimakkaimmin esiin hankkeen vastustajien esittämissä kannanotoissa. Ristiriitaa on pyritty lieventämään kiinnittämällä huomiota haittojen ehkäisyyn.

Johtopäätökset

Keskustelu hankkeen vaikutuksista on rajoittunut melko pitkälle paikalliselle tasolle. Maailmanlaajuinen tai edes valtakunnallinen tarkastelu esim. päästöjen tai luonnonvaratalouden kannalta puuttuu lähes täysin. Luonnonvarojen ja energian säästöön tähtäävää kehitystä edustaa lähinnä pyrkimys yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen sekä ekologinen näkemys. Yleiskaavan itä- ja länsikeskusten osalta tavoite on kuitenkin ristiriitainen.

Yhtenä syynä laajojen vaikutusten puutteelliseen tarkasteluun lienee se, että hankkeen vaikutuksia on pidetty paikallisina, eikä niillä ole katsottu olevan todellista merkitystä laajemmin. Syynä voi olla myös se, että hankkeen toteuttamisella on nähty olevan huomattavaa taloudellista merkitystä Savonlinnan kaupungille ja talousalueelle.

Erään haastateltavan mukaan pidettäisiin varsin omituisena ajatusta siitä, että hankkeelle valtiolta saatavavasta rahoituksesta ja sen taloudellisista kerrannaisvaikutuksista kieltäydyttäisiin siksi, että hankkeella saattaisi olla vaikutuksia maapallon luonnonvaratalouteen tai kasvihuoneilmiöön. Tämä merkitsi luovuttamista alueiden ja kuntien välisessä kilpailussa ja mahdollisuuksien käyttämättä jättämistä. Kyse on siis itsekkäistä ratkaisuista.

Laajakantoisten vaikutusten, kuten kasvihuoneilmiön voimistumisen on myös perinteisesti katsottu kuuluvan liikennepolitiikan piiriin, eikä yksittäisten hankkeiden mahdollisuuksia vaikuttaa suuriin kokonaisuuksiin ole nähty merkittävänä. Tiensuunnittelun mahdollisuudet muuttaa kehityksen suuntaa ovatkin hanketasolla varsin pienet. Mahdollista onkin lähinnä jarruttaa haitallisia prosesseja ja pyrkiä minimoimaan haitalliset vaikutukset, sekä tasapainoilla yhteisen edun ja paikallisten intressien välillä.

Se, mitä pidetään tärkeänä vaatii arvokeskustelua, ja siksi on hyvä, että myös perinteisistä poikkeavat näkemykset toivottavasta kehityksen suunnasta tulevat esiin. Tällöin päätöksentekijän mahdollisuudet hahmottaa päätöksensä vaikutukset paranevat ja myös päätöksenteon perusteiden muuttumiselle on edellytyksiä; päätöksentekijä voi nähdä, että myös muilla tekijöillä voi olla jopa enemmän merkitystä kuin niillä, jotka ovat rahallisesti mitattavissa ja arvioitavissa.

4. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa käsitellään yhteenvedonomaaisesti Savonlinnan ohikulkutien suunnittelusta ja tienpitoa käsittelevissä tutkimuksissa ja selvityksissä esiin tulleita puutteita kestävän kehityksen arvosidonnaisuuden ja monitahoisuuden huomioon ottamissa, sekä tehdään johtopäätöksiä tarvittavista kehittämistoimista. Tärkeimmät kehittämistarpeet on esitetty tiivistetysti luvussa 5.

Kansalaisten osallistuminen suunnitteluun

Kestävän kehityksen ristiriitaisten ja monitahoisten kysymysten käsittelyn kannalta on oleellista, että suunnittelu on vuorovaikutteista. Tämä edellyttää sekä viranomais- ja asiantuntijayhteistyötä, että kansalaisten ja muiden tahojen osallistumista suunnitteluun. Tällöin on tärkeää, että suunnitteluun osallistuvat ne, jotka tekevät päätöksiä, ne joihin vaikutukset kohdistuvat ja ne joilla on tietoa /6/.

Näistä viimeiseen ryhmään kuuluvat viranomaisten ja varsinaisten asiantuntijoiden lisäksi paikalliset asukkaat, järjestöt ja muut yhteisöt, jollilla on usein ns. ruohonjuuritason tietoa, eli tietoa paikallisista olosuhteista ja arvoista. Tämän erikoisasiantuntemuksen hyödyntäminen on tärkeää mm. määriteltäessä hankkeen kannalta olleellisia vaikutuksia. Tämä edellyttäisi ko. tahojen osallistumista suunnitteluun mieluiten suoraan työryhmien tai hankeryhmän työskentelyn kautta.

Yhtenä ongelmana kansalaisten osallistumisessa suoraan hanke- ja työryhmien työskentelyyn on yhteisen suunnittelukielen puuttuminen. Varsinaisten asiantuntijoiden, kuten insinöörien tietämys on useimmiten ns. faktatietoa, kun taas paikallisten asukkaiden tieto on paljolti arvosidonnaista. Suunnittelijan tieto on yleensä sidoksissa myös suunnittelijan rooliin; hänen ei odoteta käsittelevän muuta kuin faktatietoa.

Tällöin ainoa mahdollisuus yhteisen suunnittelukielen löytämiseen on hyväksyä arvosidonnainen tieto samanarvoiseksi faktatiedon kanssa, sekä pyrkiä häivyttämään raja osallistumisen ja asiantuntijatyöskentelyn välillä /16/. Käytännössä eri tahojen osallistuminen suoraan esimerkiksi hankeryhmän työskentelyyn vaatii edustuksellisuutta. Tällöin työskentelyn on oltava julkista, jotta taustaryhmällä on mahdollisuus valvoa ja kontrolloida edustajansa toimintaa /9/.

Yleisedustuksellisuuden on todettu olevan huono arvojen välittäjä /mm. 9, 13/. Yleisedustajan, kuten kunnanvaltuutetun voi olettaa edustavan useita eri intressejä ja tahoja samanaikaisesti.

Edustaja ajaa yleistä etua tai pahimmillaan omia poliittisia pyrkimyksiään /36/, jolloin mahdollisuudet yksittäisten, oletetusta yleisestä edusta poikkeavien, arvojen välittymiseen suunnitelmiin ovat heikot. Suunnittelun edustuksellisuuden tulisikin olla tarkoitusedustuksellisuutta, jossa kukin intressiryhmä valitsee kutakin suunnittelutilannetta varten edustajansa, joka välittää suunnitelmiin nimenomaan kyseisen ryhmän asettamia arvoja ja tavoitteita /37/.

Päätöksentekijöiden osallistuminen suunnitteluun

Myös päätöksenteossa teknistä ja taloudellista faktatietoa on pidetty päätöksenteossa muuta, arvosidonnaista tietoa painavampana. Arvosidonnainen tieto, kuten esimerkiksi maisemalliset arvot ovat jääneet usein toisarvoisiksi, hankkeen taloudellisen ja teknisen toteuttamiskelpoisuuden saadessa suurimman painoarvon päätöksenteossa.

Kuten aiemmin on todettu, ei ole yhtä oikeaa kehityksen suuntaa, eikä yleisesti hyväksyttyä päämäärää, johon yhteiskunnan tulisi pyrkiä. Sitä, mitä kussakin tapauksessa pidetään tärkeänä, ei ole mahdollista hahmottaa ulkoapäin. Myös normien tulkinnassa olisi oltava jouston varaa, jotta erilaiset tilanteet ja olosuhteet voidaan ottaa huomioon /9/.

Käytännössä hankekohtaisten arvojen huomioiminen päätöksissä vaatii päätöksentekijöiden osallistumista suunnitteluun yhdessä muiden tahojen kanssa. Tämän tulisi tapahtua siinä vaiheessa, kun hankkeen tavoitteita asetetaan. Tällöin päätöksentekijän on mahdollista hahmottaa, mitä asioita suunnittelussa pidetään tärkeinä. Samalla hän sitoutuu asetettuihin tavoitteisiin ja kokee ne omikseen. Tavoitteisiin sitoutumisen ja niiden toteutumisen varmistamisen kannalta on tärkeää, että suunnittelu on julkista. Sitoutuminen on oleellista kestävän kehityksen kannalta. Kestävän kehityksen väljistä määritelmistä johtuen sille asetetut tavoitteet ovat usein jääneet pelkiksi toiveiksi, muiden päätöksentekoperusteiden ajaessa kestävän kehityksen tavoitteiden ja eettisten päämäärien ohi.

Vuorovaikutteisesti sovitut tavoitteet ja niihin sitoutuminen ohjaavat hankkeen kannalta merkittävien vaikutusten rajaamista, vaihtoehtojen valintaa, haittojen ehkäisyä ja seurantaa. Samalla vähennetään myös lisäselvitysten tarvetta ja konflikteja suunnittelun edetessä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että kaikki tahot ovat saaneet osallistua tavoitteiden asetteluun ja keskusteluun hankkeen perusteluista ja tarpeesta.

Vuosittain suunniteltavien tiehankkeiden suuresta määrästä johtuen ei ole mahdollista, että esimerkiksi tielaitoksen keskushallinnossa tai liikenneministeriössä työskentelevät päätöksentekijät osallistuvat jokaisen sellaisen

tiehankkeen suunnitteluun, joka vaatii heidän päätöksiään. Lähinnä mahdollista saattaisikin olla päätöksentekijöiden osallistuminen suunnittelun tavoitteiden asettamiseen esimerkiksi maakunnallisten tai alueellisten liikennejärjestelmien suunnittelun yhteydessä.

Yksi mahdollisuus tavoitteisiin sitoutumisen lisäämiseksi on hierarkian madalluttaminen, eli päätösvallan siirtäminen organisaatiossa alaspäin. Jotta päätösvalta ei jäisi sektorikohtaiseksi ja eriytyneeksi, tarvittaisiin hierarkian madalluttamisen lisäksi päätöksenteon pohjan laajentamista. Esimerkkinä tästä voisi olla jonkinlainen päätöksenteon veto-oikeus eri liikennesektorien tai liikennesektorin ja muiden suunnittelun sektorien välillä. Tällöin yksi sektori ei pystyisi yksin päättämään omista kehittämistoimistaan, vaan yhteistyö eri liikennemuotojen välillä, sekä liikenteen ja muun maankäytön välillä olisi välttämätöntä /37/.

Kestävän kehityksen kysymyksiä ajatellen tavoitekeskustelu ei voi olla yksinomaan tieverkkosuunnittelun tai tienpidon strategisen suunnittelun asia. Tarvitaan liikennejärjestelmien suunnittelua yksittäisten liikennemuotojen suunnittelun lisäksi.

Hankkeiden markkinointi

Kuten Savonlinnan ohikulkutien ja muiden suurten hankkeiden osalta on todettu, tiehankkeita on usein pyritty markkinoimaan päätöksentekijöille. Tällöin on korostettu hankkeen myönteisiä puolia haittojen jäädessä vähemmälle huomiolle. Markkinoinnin on todettu myös vaikeuttavan vuoropuhelua /30/, sekä estävän yhteissuunnittelua muun maankäytön ja liikennesuunnittelun välillä /15/.

Suurten tiehankkeiden markkinoinnin syitä ovat ainakin niiden työllistävä vaikutus, sekä oletettu merkitys alueen taloudelle; hankkeita pyritään edistämään edunvalvonnan nimissä. Tällöin on vaarana, että toteutetaan sellaisia hankkeita, joiden tarve ei ole loppuun asti harkittu, tai joiden taustalla olevat ongelmat voitaisiin ratkaista halvemmilla ja ympäristöystävällisemmillä keinoilla. Hankkeita saatetaan markkinoida myös EU:n erilaisten tukimuotojen toivossa. Toiveiden tynnyri -ajattelu näkyy mm. maakunnallisten liittojen maakuntamuistioissa suurena määränä erilaisia hanke-ehdotuksia /28/.

Yhtenä syynä tiehankkeiden markkinointiin on myös tiesektorin sisäinen budjettikilpailu. Rahat saatetaan käyttää jonkin toisen tiepiirin alueella olevaan hankkeeseen, mikäli omaa hanketta ei saada markkinoitua päättäjille muita tarpeellisempana. Tällöin on kyse myös tiepiireissä työskentelevien suunnittelijoiden ja tiealan konsulttien eduista;

pelko määrärahojen vähenemisestä ja töiden loppumisesta on hyvä syy markkinoida suuria, paljon suunnittelu- ja rakennustyötä vaativia hankkeita.

Ratkaisuna sektorien välisen ja sisäisen kilpailun ja kestävän kehityksen kannalta haitallisten hankkeiden markkinoinnin vähentämiseen voisi olla maakunnallinen tai alueellinen, esimerkiksi kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsunnittelu sekä liikenteen rahoituksen sektorijaon purkaminen. Tämä ei liene ongelmatonta. Mikäli päätösvalta eri liikennesektorien välisestä rahanjaosta siirtyy maakunnan tasolle, on todennäköistä, että hankkeita aletaan yhä enemmän markkinoida maakunnan sisällä. Vallan siirtämisen maakunnille tai kunnille on myös pelätty johtavan itsekkäisiin, puhtaasti markkinaperustaisiin ratkaisuihin /29, 31/. Vastuu päätöksistä olisi kuitenkin lähempänä niitä, joita hankkeet suoranaisesti koskevat, ja mahdollisuudet suunnata rahoitusta liikennejärjestelmien kokonaisvaltaiseen suunnitteluun paremmat.

Suunnitteluprosessi: hierarkiat ja tiedon suodattuminen

Suunnitteluorganisaation hierarkisuuden on todettu vaikeuttavan kestävän kehityksen vaihtoehtojen näkemysten välittymistä suunnitelmiin ja päätöksentekoon, sekä hävittävän informaatiota. Tällöin on vaarana, että vain sellaiset mielipiteet ja näkemykset, jotka ovat saman suuntaisia tiedon kulusta huolehtivan henkilön näkemysten kanssa, välittyvät suunnitelmiin ja päätöksentekoon.

Keinoina suodattumisen ehkäisemiseksi on esitetty hierarkian madalluttamista ja verkostoitumista /mm. 18/. Liikennejärjestelmätasolla tämä merkitsisi jo aiemmin mainittua päätösvalan siirtämistä maakunnan tasolle, sekä tiviistä yhteistyötä eri liikennemuotojen ja muun maankäytön suunnittelun välillä. Hanketasolla hierarkian madalluttaminen voi tarkoittaa lähinnä kansalaisten ja muiden intressitahojen suoraa osallistumista hankeryhmän ja työryhmien työskentelyyn ja päätöksentekoon.

Verkostoituminen edellyttää vaakatason kytkentöjen luomista suunnitteluun osallistuvien tahojen välille sekä tiedon kulun organisoimista. Yhdyshenkilöiden käytön ja pöytäkirjojen vaihdon lisäksi tarvitaan myös suoria, henkilöiden välisiä kontakteja. Tällöin riski tiedon suodattumiseen ja piilovallankäyttöön vähenee.

Suunnittelun vaiheistus ja vuorovaikutuksen ajoitus

Kestävän kehityksen kannalta olleellisia ratkaisuja ovat mm. liikennemuotojen välinen työnjako sekä hanketasolla tien linjausvaihtoehdon valinta.

Se, minkä suuntaista kehitystä valinnoilla halutaan edistää, on arvokysymys ja vaatii keskustelua ja vuorovaikutusta eri intressithojen kanssa. Mitä pidemmällä suunnittelussa ollaan, sitä pienemmät mahdollisuudet vaikuttaa kestäväen kehityksen kannalta merkittäviin ratkaisuihin ovat. Mahdollisuudet vaikuttaa hanketasolla esimerkiksi globaaleihin haittoihin, kuten kasvihuoneilmiöön ovat heikot. Siksi vuorovaikutteisuuden ja arvokeskustelujen tulisi keskittyä sellaiseen suunnitteluvaiheeseen, jossa tehdään strategisia, politiikkatason valintoja. Yksi mahdollisuus on tällöin tieverkkosuunnittelu tai tienpidon strateginen suunnittelu /11, 31/.

Kestäväen kehityksen monitahoisten ongelmien ratkaisu ei ole mahdollista sektorikohtaisesti. Tarvitaan monialaista suunnittelua. Tämä edellyttää liikennejärjestelmäsuunnittelua sektorikohtaisten suunnitelmien sijaan tai lisäksi. Liikenteen ympäristöhaittojen ehkäisemisen kannalta oleelliseksi on osoittautunut myös liikennesuunnittelun kytkeminen muuhun maankäytön suunnitteluun. Tällöin alueellinen tai maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkettäisiin alueelliseen kehittämissuunnitteluun /23/ tai seutukaavoi- tukseen.

Myös tiepiirien ja muiden tahojen välistä yhteistyöelintä monialaisten kestäväen kehityksen ongelmien ratkaisemiseksi on esitetty /9/. Tällaisen aihiona voi pitää tiepiireissä jo toimivia ympäristöyhteistyöryhmiä. Niin kauan kuin rahan jako on hankepohjaista ja sektoroitunutta, mahdollisuudet kokonaisvaltaisten liikenneratkaisujen suunnitteluun lienevät kuitenkin vähäiset. Liikenne- muotojen rahoitusta on käsitelty maakunnallisten liittojen aluekehittämisohjelmissa, mutta ne eivät ole sitoneet liikennesektoreita /11/.

Kestäväen kehityksen eettisten kysymysten käsittely

Kestäväen kehityksen globaalien ja pitkän aikavälin kysymysten kannalta on oleellista, että suunnittelussa päästään irti yksittäisistä intresseistä. Suunnittelun on nähty olevan perinteisesti preferenssi- ja intressisidonnaista /15/. Tällöin on vaarana, että eettiset kysymykset jäävät yksittäisten, usein taloudellisten intressien jalkoihin. Vaikka omaehtoisuus ja paikallisista lähtökohdista ja tavoitteista lähtevä suunnittelu on tarpeellista, on vaarana kuitenkin, että liiallinen omaehtoisuus johtaa itsekkäisiin, puhtaasti markkinaperusteisiin ratkaisuihin /31/.

Jotta yksittäisistä intresseistä päästäisiin irti, tarvittaisiin sitovaa arvokeskustelua hanketasoa ylempänä. Hierarkisella, ylhäältä alas suuntautuvalla normien ja toimintalinjojen sanelulla ei kuitenkaan edistetä kestäväen kehityksen erilaisia vaihtoehtoja, koska ihmisten tarpeita ja arvoja ei voida määritellä ulkoapäin.

Siksi olisikin tärkeää, että paikalliset tahot saisivat osallistua tavoitteiden asettamiseen hanketasoa ylempänä, liikennejärjestelmäsuunnittelussa sekä tienpidon strategisessa suunnittelussa.

Suunnittelun alussa käytäviin arvokeskusteluihin tulisi sisällyttää myös eettisten kysymysten, kuten globaalien haittojen, käsittely, vaikka ne tuntuisivatkin marginaalisilta. Tällöin asetetaan vastakkain lyhytnäköinen maakunnallinen ja kunnallinen edunvalvonta, sekä globaalit ja yli sukupolvien ulottuvat haitat.

Ristiriitojen välttäminen globaalien ja alue- sekä hankekohtaisten tavoitteiden välillä on käytännössä mahdotonta. Lähinnä onkin mahdollista tasapainoilla vaihtelevien paikallisten ja lyhyen tähtäimen intressien sekä globaalien ja pitkän tähtäimen arvojen välillä. Onkin todettu, että tienpidon ja -suunnittelun mahdollisuudet vaikuttaa muuhun kuin lyhyen tähtäimen kehitykseen ovat huonot, mikäli tavoitteet eivät ole samansuuntaisia laajemman yhteiskunnallisesti määritellyn kehityksen kanssa /25/.

Yhtenä ongelmana hanketasoa ylempänä määriteltyjen tavoitteiden osalta voi olla arvomaailman muuttuminen ajan kuluessa. Tämä on mahdollista myös yksittäisissä hankkeissa, mikäli suunnitteluprosessi on pitkä. Suunnittelun edetessä tieto hankkeen vaikutuksista lisääntyy ja tällöin myös tavoitteet ja tärkeysjärjestykset saattavat muuttua /33/. Tämä vaatii joustavuutta, ja on esitetty, että suunnitelmille asetettaisiin vanhenemisaika, jonka jälkeen suunnittelu aloitettaisiin alusta /23/. Alueellisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa ja kestäväen kehityksen liikenneohjelmissa tämä voisi tarkoittaa lähinnä tavoitteiden tarkistamista.

Arvojen muuttuessa myös jo toteutetut hankkeet saattavat muuttua vallitsevan arvomaailman vastaisiksi. Mikäli hankkeen hyväksyttävyydestä ja arvopohjan kestävyyydestä ei vallitse suurta yksimielisyyttä, saattaisikin olla perusteltua pitäytyä tietä kevyemmissä ratkaisuissa, kuten joukkoliikenteen järjestelyissä, silloin kun se on mahdollista. Esimerkiksi Savonlinnan ohikulkutien hinnalla pyritettäisiin joukkoliikennettä pitkälle tulevaisuuteen /36/.

Vaikutusten tulkinta ja merkittävien vaikutusten rajaus

Hankkeiden vaikutusten merkittävyyttä on usein tulkittu perustelematta tarkemmin, miksi jokin haitta on merkittävämpi kuin toinen, tai miksi joitakin vaikutuksia on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Käytännön arviointityössä on kuitenkin välttämätöntä, että tarkasteltavia tekijöitä rajataan hankkeelle olleellisiin tekijöihin /mm. 35/.

Päätöksenteon ja etenkin kestävän kehityksen eettisten kysymysten kannalta on tärkeää, että on nähtävissä, mihin arvoihin ja intresseihin vaikutukset kohdistuvat. Siksi vaikutusten tulkinnessa tulisi perustella, minkä ja kenen kannalta jokin haitta tai hyöty on merkittävä. Mm. vähemmistöihin ja marginaaliryhmiin kohdistuvien vaikutusten esille tuominen kertoo osaltaan siitä yhteiskunnallisen kehityksen suunnasta, jota valinnoilla voidaan edistää

On todettu, että mm. YVA-raporteissa esiintyvät merkitysarviot ovat usein puhtaasti raportinkirjoittajan näkemyksiä, vaikka taustalla olisi ollut tehokaskin työryhmä /35/ tai osallistuminen. Tällöin tulkinnan voi olettaa perustuvan raportin tekijän omiin käsityksiin yhteisestä hyvästä.

Kuten aiemmin on todettu, ei ole olemassa vain yhtä hyväksyttävää kehityksen suuntaa, vaan tavoitteet ja arvot ovat erilaisia. Karrikoituna esimerkkinä tästä voi pitää esimerkiksi vesistöjen rehevöitymistä. Useimmat kiinalaiset pitävät vesien rehevöitymistä hyvänä asiana, koska se lisää kalantuotantoa /28/. Suomessa rehevöityminen taas koetaan pääsääntöisesti ympäristöhaittana. Silti rehevöitymisen merkitystä ei Suomessakaan voi aina tulkita yksiselitteisesti. Vaihtoehtoisille tulkinnoille on oltava tilaa /29/.

Merkittävien vaikutusten rajaaminen ja vaikutusten tulkinta vaatii arvokeskustelua. Mikäli tiehankkeelle tai liikennejärjestelmälle asetetaan sen suunnittelun alkuvaiheessa selkeät tavoitteet ja määritellään mitä tavoitteiden saavuttamiseksi ollaan valmiita uhraamaan, myös merkittävien vaikutusten rajaukselle on olemassa hyvät perusteet.

Selkeät tavoitteet ja hyvin rajattu joukko tarkasteltavia tekijöitä mahdollistavat myös selkeän vaihtoehtojen vertailun. Tällöin eri vaihtoehtoja voidaan vertailla sillä perusteella, kuinka ne toteuttavat asetetut tavoitteet.

0-vaihtoehdon esittäminen

Niin Savonlinnan ohikulkutien kuin monien muidenkin hankkeiden suunnittelussa yhtenä ongelmana on ollut 0-vaihtoehdon puutteellinen tarkastelu. Myös tämän voi olettaa osaltaan johtuvan liian yksioikoisesta näkemyksestä ihmisten tavoitteista ja arvoista.

Esimerkiksi Savonlinnan osalta 0-vaihtoehto on rajattu pois tarkastelusta jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa. Silti monet tahot ovat pitäneet parhaana ratkaisuna sitä, että uutta tietä ei rakenneta. Mahdollisuudet keskustella kestävän kehityksen vaihtoehtoista ovat olleet huonot, koska 0-vaihtoehtoa ei ole tutkittu eikä esitetty perusteellisesti. Tämä kaventaa huomattavasti valinnan mahdollisuutta vaihtoehtoisten kehityssuuntien välillä.

Yhtenä syynä 0-vaihtoehtoon heikolle esittämiselle Savonlinnan ohikulkutien suunnittelussa voi pitää ongelmanmäärittelyn kapeutta. Ongelma on nähty yksinomaan liikenteellisenä. Mahdollisuus kokonaistarkasteluihin on ollut vähäinen, eikä 0-vaihtoehtoon toteutumista ole nähty mahdollisena. Mikäli ongelma olisi sensijaan nähty kokonaisuutena ja liitetty tiensuunnittelu jo suunnittelun alkuvaiheessa yhteen maankäytön ja muun yhdyskuntasuunnittelun kanssa, olisi 0-vaihtoehto tien osalta ehkä ollut toteuttamiskelpoinen. Suunnitteluongelmaa olisi voitu laajentaa esimerkiksi liikkumistarpeen vähentämiseen. Ydinkeskustan aatekilpailussa esitettiin joitakin ratkaisuja, jotka perustuivat 0-vaihtoehtoon.

Vaikka 0-vaihtoehto ei tuntuisikaan toteuttamiskelpoiselta, sen mukana pitäminen yhtenä vaihtoehtona ja systemaattinen esittäminen olisi perusteltua. Välttyttäisiin ainakin siltä tunteelta, että päätös uudesta tiestä on tehty jo ennen suunnittelun aloittamista, eikä vaikutusmahdollisuuksia enää ole.

Raportoinnin havainnollisuus ja taulukointi

Suunnittelun vuorovaikutteisuuden ja kestävä kehityksen vaihtoehtojen näkemysten esille saamisen edellytyksenä on yhteisen suunnittelukielen löytäminen suunnittelijan ja muiden tahojen välille. Jo mainitun arvosidonnaisen tiedon ja faktatiedon tasa-arvon hyväksymisen lisäksi tärkeää on myös suunniteluasiakirjojen ja muun aineiston selkeys ja havainnollisuus.

Yhtenä puutteena on nähty mm. se, että eri asioita on käsitelty erillisissä raporteissa. Luettavuuden kannalta olisi tärkeää, että ainakin vaihtoehtojen vertailut olisivat luettavissa samasta julkaisusta. Tämä on mahdollista, mikäli tarkasteltavat vaikutukset ja vaihtoehdot on rajattu huolellisesti. Samalla lievennettäisiin myös vastakkainasettelua ympäristöasioiden ja muiden päätöksenteon perusteiden välillä. Raportoinnin selkeyttä lisäisi myös aiemmin tehtyjen selvitysten, vaikutusarvioiden, päätösten sekä niiden perusteluiden ja tekijöiden esittämisen yhteenvedona aina uuteen suunnittelun vaiheeseen siirryttäessä /37/.

Tulevaisuuden visiot

On arvioitu, että liikennejärjestelmien suunnittelun yhteydessä ei voida muuttaa yhteiskunnan kehityssuuntaa, vaan ainoastaan ehkäistä lyhyen aikavälin haittoja /25/. Kysymys on siis enemmänkin vallitsevan, ympäristön kannalta haitallisen kehityksen jarruttamisesta kuin kehityksen ohjaamisesta haluttuun suuntaan. Kehityksen ja elämisen edellytykseksi hyväksytään jatkuva talouskasvu, sekä ajoneuvoliikenteen lisääntyminen.

Valmius ottaa huomioon erilaisia visioita ja mielipiteitä edellyttää joustavuutta /29/. Yhteen, todennäköisimpään tulevaisuusvisioon pidättäytymisen sijaan suunnittelussa tulisi luoda erilaisia, vaihtoehtoisia kehityslinjoja. Tällöin olisi kysymys enemmän tulevaisuuden tekemisestä kuin vallitsevaan kehityskulkuun alistumisesta /26/. Tulevaisuuden tekemisen mahdollisuuksien on todettu painottuvan erityisesti strategiseen suunnitteluun /16/. Liikenteen strateginen suunnitelu olisi siis erilaisten kestävän kehityksen suuntien ja niitä edistävien liikennejärjestelmien etsimistä.

Ihmisen toiminta, jota myös liikenne edustaa, ei ole ennustettavissa luonnon-tieteen ideaalimallin mukaan /26/. Eli vaikka liikennemäärät ovat tähän asti kasvaneet, ei voida olettaa että ne kasvaisivat edelleen samaa vauhtia kuin aiemmin. Toisaalta ei ole myöskään mitään syytä olettaa, että ne yhtäkkiä kääntyisivät laskuun, ellei mitään radikaalia yhteiskunnallista muutosta tapahdu. Tämä edellyttäisi esimerkiksi elämäntapojen, asenteiden ja arvojen muutoksia.

Mm. Hollannissa on esitetty erilaisia kestävän kehityksen skenaarioita koskien liikkumista /ks.29/. Näistä Underland -skenaariossa on nähtävissä yhtäläisyyksiä Savonlinnan ohikulkutien suunnittelun kanssa; sielläkin liikenteen haittoja haluttiin vähentää sijoittamalla liikennettä maan alle, tunneleihin.

5. KEHITTÄMISTARPEET

Tässä luvussa esitetään tiivistetysti joitakin tässä tutkimuksessa esille nousseita kehittämistarpeita.

Suunnitteluprosessin kehittäminen

Kestävän kehityksen kysymysten huomioiminen suunnittelussa edellyttää suunnittelujärjestelmän hierarkisuuden ja sektorijaon lieventämistä, vuorovaikutteisuutta, sekä suunnittelun joustavuutta. Käytännössä tämä voisi merkitä esimerkiksi seuraavaa:

- **alueellisen tai maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun edelleen kehittämistä ja kestävän kehityksen liikenneohjelmia,** joiden laadinnasta vastaavat paikalliset tahot. Tällöin mahdollisuus huomioida paikalliset arvot suunnitelmissa paranevat ja vastuu paikallisesta kehittämisestä on lähempänä niitä, joihin päätökset eniten vaikuttavat. Liikennejärjestelmäsuunnittelu mahdollistaa kokonaisvaltaisen liikenneongelman ratkaisun ja kestävän kehityksen monitahoisten kysymysten käsittelyn sektorikohtaista suunnittelua paremmin.

Mikäli suunnittelu on vuorovaikutteista jo liikennejärjestelmäsuunnittelun tasolla, tarve keskustella strategiatason kysymyksistä ja konfliktit yksittäisiä hankkeita suunniteltaessa vähenevät. Suunnittelu voidaan liittää esimerkiksi seutukaavoitukseen tai maakunnalliseen ohjelmatyöhön, ja suunnitelmien laatimisesta vastaa esimerkiksi tarkoitusta varten perustettu läänikohtainen elin. Yksi mahdollisuus voisi olla läänikohtaisten ympäristöyhteistyöryhmien roolin ja osallistujatahojen laajentaminen.

- **liikenneinvestointien sektorijaon purkaminen ja päätösvallan siirtäminen maakunnalliselle tai alueelliselle tasolle.**

Tällöin vastuu päätöksistä on lähempänä niitä, joihin suunnitelmien vaikutukset kohdistuvat. Rahoituksen sektorijaon purkaminen mahdollistaa myös alueellisten ja paikallisten arvojen ja tavoitteiden huomioimisen ja liikenne-
muotojen välisen työnjaon paremman sovittamisen paikallisiin tarpeisiin. Investointien sektorijaon purkaminen voisi vähentää myös liikennesektorien välistä kilpailua sekä hankkeiden markkinointia.

- **eri liikennesektorien päätöksenteon sitominen toisiinsa ja muuhun maankäytön suunnitteluun**

Tämä ohjaisi suunnittelua kokonaisratkaisujen suuntaan sektorikohtaisen ongelmanratkaisun sijasta.

- **kansalaisten osallistuminen suunnitteluun ja päätöksentekoon tarkoitusta varten valittujen edustajien välityksellä.**

Tällöin arvojen ja ruohonjuuriasiantuntemuksen välityminen suunnitelmiin helpottuu ja suunnittelun julkisuus lisääntyy. Ei korvaa muuta osallistumista.

- **päätöksentekijöiden osallistuminen suunnitteluun.**

Tämä mahdollistaa oppimisen ja sitoutumisen kestävä kehityksen tavoitteisiin. Osallistuminen voi tapahtua esimerkiksi liikennejärjestelmätasolla. Mahdollinen keino voisi olla esimerkiksi suunnittelun yhteydessä pidettävät arvokeskustelutilaisuudet, joissa määritellään halutut kehityssuunnat ja tavoitteet, sekä kartoitetaan eri tahojen arvot ja näkemykset. Päätöksentekijöiden osallistuminen on tarpeen myös silloin, kun tavoitteita tarkistetaan.

- **mahdollisuus normien joustavaan tulkintaan**

ja sovittamiseen paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Suunnittelijan tehtävä on tuoda normit esiin ja auttaa niiden tulkinassa ja soveltamisessa. Tämä edellyttää normien soveltamisohjeiden joustavuutta. Myös yhteiskunnallisten normien muuttamiseen ja uudelleentulkintaan on ilmennyt tarvetta /29/.

- **vaakatason kytkennät suunnitteluorganisaatiossa.**

Horisontaalisen tiedon kulun varmistaminen mahdollisen työryhmyöskenteilyn tai muun viranomais- ja asiantuntijayhteistyön yhteydessä. Tämä edellyttää henkilökohtaisia kontakteja eri tahojen edustajien välillä, esimerkiksi ajoittain järjestettävien ryhmien yhteisten tapaamisten avulla.

Kestävän kehityksen eettisten kysymysten käsittely

Jotta kestävä kehitys eettiset kysymykset, kuten hankkeiden vaikutukset tuleviin sukupolviin, suunnittelualan ulkopuolella asuviin ihmisiin, sekä huonosti mielipiteensä esille saaviin ryhmiin, kuten vanhuksiin, lapsiin ja vähemmistöihin, tulisivat huomioiduksi suunnitelmissa, olisi suunnittelun eri vaiheisiin liitettävä arvokeskustelu. Keskustelussa tulisi kiinnittää huomiota ainakin seuraaviin asioihin:

- vaikutukset uusiutumattomiin luonnonvaroihin
- laajalle alueelle leviävät päästöt, kuten hiilidioksidi
- vaikutukset lasten, vanhusten, vammaisten oloihin
- vaikutukset vähemmistöihin ja marginaaliryhmiin
- vaikutukset taloudellisen hyvinvoinnin jakautumiseen
- vaikutukset autottoman väestön hyvinvointiin
- valinnanvapaus
- vaikutukset harvinaisiin tai harvinaistuviin kohteisiin
- vaikutukset kulttuuriin: monimuotoisuus ja säilyminen /mm. 38/.

Vaikutusten kohdistumisen esittäminen

Kestävän kehityksen eettisten kysymysten käsittelyn kannalta on oleellista, että suunnitelmien vaikutusten alueellisen kohdistumisen lisäksi niiden kohdistuminen eri ihmisryhmiin ja heidän arvoihinsa on nähtävissä. Siksi on tärkeää, että eri intressiryhmät sekä heidän arvonsa ja tavoitteensa kartoitetaan suunnittelun alkuvaiheessa. Tämä mahdollistaa eri vaihtoehtojen vertailun suoraan eri arvojen suhteen, jolloin on nähtävissä, minkä suuntaista kehitystä valinnoilla voidaan edistää. Intressiryhmien arvojen kartoittamisessa voidaan käyttää esimerkiksi ryhmähaastatteluja /40/.

Ruohonjuuritason asiantuntemuksen hyödyntäminen

Paikallisilla asukkailla, yhdistyksillä ja muilla tahoilla on usein tietoa paikallisista olosuhteista ja arvoista, jonka hyödyntäminen suunnitelmissa edellyttää ko. tahojen osallistumista suunnitteluun.

Perinteisten intressiryhmien lisäksi tällaisia tahoja ovat esimerkiksi:

- asukasyhdistykset
- luonnonsuojeluyhdistykset
- yritysyhdistykset
- kaupunginosaseurat
- perhepäivähoitajat
- kalastuskunnat
- metsästysseurat /mm. 39/.

Vaihtoehtoisten kehityslinjojen muodostaminen

Vaihtoehtoisten kestävä kehityksen suuntien toteuttaminen ei ole mahdollista yhteen tulevaisuuden visioon perustuen. Valinta vaihtoehtoisten kehityssuuntien välillä on mahdollista esimerkiksi alueellisten liikennejärjestelmien suunnittelussa. Tällöin suunnittelu olisi erilaisiin tulevaisuuden visioihin ja tavoitetiloihin perustuvien vaihtoehtoisten suunnitelmien ja kehittämisspolkujen luomista. Muuttujina vaihtoehtoisissa visioissa voisivat olla esimerkiksi seuraavat tekijät:

- liikennemäärä (lisääntyy, vähenee, pysyy samana)
- talouden kasvuennusteet (0-kasvu, taantuma, kasvu)
- kulutustottumusten muutokset (esim. joukkoliikenteen suosio)
- muutokset työelämässä (esim. etätöiden mahdollisuudet, työn jakaminen)
- elämäntapamuutokset (esim. asumistottumukset, vapaa-ajan käyttö)
- muutokset sosio-ekonomisissa tekijöissä
- maankäytön ennusteet
- työpaikkaennusteet

- energian hinta (mahdolliset energiakriisit, uudet polttoaineet)
- kansainvälisten ympäristönormien muutokset (päästörajoitukset, ym.)
- tekniikan kehittymismahdollisuudet (hybridi- ja sähköautot, ym.).

Joustavat suunnitteluratkaisut

Tämä tarkoittaa esimerkiksi riittäviä tilanvarauksia joukko- ja kevyen liikenteen toiminnoille taajamissa, jolloin mahdollisuudet sopeutua liikkumistottumusten muutoksiin ja liikennemuotojen valinnan ohjaukseen paranevat. Myös tarve purettavien ja siirrettävien rakenneratkaisujen kehittämiseksi on todettu /mm. 29/. Edellytyksenä suunnittelun joustavuudelle on suunnittelunormien, kuten maankäytön tehokkuusvaatimusten, joustava tulkinta.

6. LÄHDELUETTELO

- /1/ Arjopalo, O. 1994. Ekologisesti kestävä kehityksen mittaaminen. Tilastokeskus. Ympäristö 1994:2. Helsinki. 51 s
- /2/ Erat, B. 1994. Ekologia suunnittelun lähtökohtana. Teoksessa Kohti kestäväää kaupunkia - seminaariraportti. Suomen Arkkitehtiliitto. Helsinki 1994. 11-17.
- /3/ Gehl, J. 1994. Sustainability & urban design. Teoksessa Kohti kestäväää kaupunkia - seminaariraportti. Suomen Arkkitehtiliitto. Helsinki. 28-37.
- /4/ Ihminen ja tie. Tien kokeminen ja tie kirjallisuudessa. 1994. Tielaitoksen selvityksiä 2/1994. Kehittämiskeskus. Helsinki.
- /5/ Jantunen, J. 1995. Suomalaisen yhteiskunnan suuntaaminen kestävä kehityksen polulle yhdyskuntarakennetta, energiataloutta, kunnallistekniikkaa ja liikennettä muuttamalla. VTT:n tutkimusraportti 232. Luonnos 4/95. Espoo.
- /6/ Juslen, J. 1993. Ympäristövaikutusten arvioinnin perusteet aluesuunnittelussa. Tampereen yliopiston aluetieteen laitos, tiedonantoja 37/1993. Tampere.
- /7/ Jälkiarvio Ahvenisen tiehankkeen YVA-kokeilusta. 1995. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 14/1995. Kehittämiskeskus. Helsinki.
- /8/ Koskinen, K. 1994. Ympäristönsuojelusta "kestävään kehitykseen". Kansallinen ympäristöpolitiikka ja ekologinen modernisaatio. Sykesarja A 6. Turun yliopisto, Satakunnan ympäristötutkimuskeskus. 101 s.
- /9/ Leskinen, A. 1995. Vuorovaikutuksen kehittäminen ja organisaation oppivuus. Teoksessa Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995. Tienpidon suunnittelu. Helsinki. 17-34.
- /10/ Liikenne- ja autokantaennuste 1995 - 2020. Ennuste lyhyesti. Eripainos raportin TIEL 3200327 luvusta ennuste lyhyesti. Tielaitos, tienpidon suunnittelu. 1995. Helsinki
- /11/ Liikennesektorin strateginen suunnittelu Suomessa. 1995. Tielaitoksen selvityksiä. Luonnos. Keskushallinto. Helsinki. (julkaistu tielaitoksen selvityksenä 78/1995)

-
- /12/ Liikenneturvallisuus ja tienpidon vaihtoehdot. Tutkimus erilaisten intressiryhmien näkemyksistä, tulosraportti. 1995. Tielaitoksen selvityksiä 38/1995. Keskushallinto, tienpidon suunnittelu. Helsinki.
- /13/ Linna, T.S. 1993. Kestävä kehitys ja lähidemokratia Suomessa. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B 39. 121 s.
- /14/ Paikallis - YVA:n ABC-opas. 1994. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 9/1994. Kehittämiskeskus, Turun tiepiiri. Helsinki.
- /15/ Pakarinen, T. 1995. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun vuorovaikutus. Teoksessa Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995. Tienpidon suunnittelu. Helsinki.
- /16/ Paldanius, J. 1995. Osallistuvan strategisen suunnittelun kehittämisenäkökohtia. Teoksessa Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995. Tienpidon suunnittelu. Helsinki.
- /17/ Pasilanväylän vuoropuhelun ongelmat. 1994. Tielaitoksen selvityksiä 33/1994. Keskushallinto, tiehallinto. Helsinki.
- /18/ Ruostetsaari, I. 1995. Verkostot suunnittelun ja päätöksenteon välineinä tiehallinnossa. Teoksessa Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995. Tienpidon suunnittelu. Helsinki.
- /19/ Salminen, P. 1992. Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) Suomen kahdenvälisten kehitysyhteistyöhankkeiden suunnittelussa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, Limnologian ja ympäristönsuojelun laitos. 115 s.
- /20/ Salminen, P. & Lohi, P. 1994. Kunnat kestävää kehitystä etsimässä. Suomen kuntaliitto. 198 s.
- /21/ Tampereen itäisen ohikulkutien sosioekonomiset vaikutukset. 1994. Tielaitoksen selvityksiä 59/1994. Tielaitos, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /22/ Tapaninen, A. 1994. Sosiaalisesti kestävä? Teoksessa Kohti kestävää kaupunkia-seminaariraportti. Suomen Arkkitehtiliitto. Helsinki 1994.
- /23/ Tiehankkeen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin analyysi: valtatie 7 välillä Koskenkylä-Loviisa. 1995. Tielaitoksen selvityksiä 65/1995. Keskushallinto. Helsinki.

-
- /24/ Tielaitos ja ympäristö. 1992. Tielaitoksen ympäristöpolitiikka. Tiehallitus. 29 s.
- /25/ Tienpito ja kestävä kehitys. Alustava tarkastelu. 1994. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 21/1994. Kehittämiskeskus. Helsinki.
- /26/ Tulevaisuuden ennustamista vai tulevaisuuden tekemistä? Ympäristö-ongelmien haasteet tielaitoksen tulevaisuuden tutkimukselle liikenne- ja ympäristöpolitiikan näkökulmasta. 1992. Tielaitoksen selvityksiä 63/1992. Tiehallitus, tutkimuskeskus. Helsinki.
- /27/ Turtiainen, M. 1991. Institutionaalinen ympäristötaloustiede. Teoksessa Massa, I. & Sairinen, R. (toim.) 1991. Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnille. Gaudeamus. Helsinki. 142-161.
- /28/ Uudenmaan liiton suunnittelu. 1995. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 25/1995. Helsinki.
- /29/ Uusia näkökulmia liikennesektorin ympäristöpolitiikkaan. Kirjallisuuskäännöksiä ja referaatteja. 1995. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 8/1995. S11 Tienpidon yhteiskunnalliset vaikutukset -projekti. Helsinki.
- /30/ Valtatie 3 vuoropuhelun arviointi. 1993. Tielaitoksen selvityksiä 55/1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /31/ Vartiainen, P. 1995. Kansainvälistymisen ja alueellistumisen haasteet tienpidossa. Teoksessa näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. Tielaitoksen selvityksiä 25/1995. Tienpidon suunnittelu. Helsinki.
- /32/ Wallgren, T. 1990. Brundtland-komission korulauseet riisuttuina. Yhteiskuntasuunnittelu 1/90. 6-18.
- /33/ Ympäristövaikutusten arviointi. Kokeilu tiehankkeissa I. 1993. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 9/1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /34/ Ympäristövaikutusten arviointi. Kokeilu tiehankkeissa II. 1993. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 40/1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /35/ Ympäristövaikutusten arviointi päätöksenteon apuvälineenä tiensuunnittelussa. 1995. Tielaitoksen selvityksiä 14/1995. Vaasan tiepiiri, kehittämiskeskus. Helsinki.

- /36/ Hämäläinen, Pekka. Tielaitos, Kaakkois-Suomen tiepiiri. Kirjallinen kommentti 25.11.1995.
- /37/ Jansson, Anders H.H. Tielaitos, kehittämiskeskus. Kirjallinen kommentti 14.11.1995.
- /38/ Julkunen, Antero. Etelä-Savon ympäristökeskus. Kirjallinen kommentti 22.12.1995.
- /39/ Nironen, Markku. Enviro Oy. Suullinen kommentti 1.12.1995.
- /40/ Potinkara, Taru. Tielaitos, Kaakkois-Suomen tiepiiri. Suullinen kommentti 7.12.1995.

LIITE 1

HAASTATELLUT HENKILÖT

Savonlinnan ohikulkutien suunnittelusta haastateltiin:

Aalto, Risto. Yleiskaavainsinööri, Savonlinnan kaupunki. 10.7.1995

Julkunen, Antero. Tutkija, Etelä-Savon ympäristökeskus. 29.6.1995

Kautto, Eino. Lääninarkkitehti, Etelä-Savon ympäristökeskus. 25.7.1995

Kosunen, Mirja. Savonlinnan maakuntamuseon johtaja. 27.7.1995

Lalu, Hannu. Suunnittelupäällikkö, Savonlinnan kaupunki. 30.6.1995

Lusa, Leena. Ylitarkastaja, Etelä-Savon ympäristökeskus. 29.6.1995

Rautiainen, Matti. Ympäristönsuojelusihteeri, Savonlinnan kaupunki. 5.7.1995

Rintamäki, Heikki. Seutukaavainsinööri, Mikkelin läänin maakuntayhtymä.
3.8.1995

Tirkkonen-Condit, Sonja. Pro Savonlinna-liike. 10.7.1995

Väljoki, Jukka. Tarkastaja, Etelä-Savon ympäristökeskus. 29.6.1995

Suullisia ja kirjallisia kommentteja ja tietoja ohikulkutien suunnittelusta antoivat:

Laamanen, Juha. Projektipäällikkö, Kaakkois-Suomen tiepiiri.

Panula-Ontto-Suuronen, Anni. Ympäristöpäällikkö, Kaakkois-Suomen tiepiiri.

LIITE 2**SAVONLINNAN OHIKULKUTIETÄ KOSKEVAT HAASTATTELUT
HAASTATTELUKYSYMYKSET****A. ASIAANTUNTIJA- JA VIRANOMAISYHTEISTYÖ**

- onko suunnitteluun otettu mukaan kaikki oleelliset viranomais- ja asiantuntijatahot (luonnontiede, yhteiskuntatiede, taloustiede ym. asiantuntijat)?
- onko tahojen valinta mielestänne perusteltu?
- mitä muita tahoja olisi pitänyt kuulla?
- toimivatko asiantuntijat tiiviinä ryhmänä vai erikseen?
- oliko eri työryhmien (esim. ympäristöryhmä ja maankäyttöryhmä) välillä vuorovaikutusta? Millä tavalla vuorovaikutus toimi?
- oliko ryhmillä mielestänne oikea painoarvo suunnittelussa (esim. kokousten lukumäärän perusteella)?
- ottivatko eri ryhmät toistensa työn huomioon?
- otettiinko asiantuntijoiden mielipiteet huomioon suunnitelmissa?
- onko työryhmien työ osunut oikeaan vaiheeseen?

B. KANSALAISTEN OSALLISTUMINEN SUUNNITTELUUN

- onko kansalaisilla ollut tarpeeksi mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun?
- ovatko osallistumismenetelmät olleet oikeita?
- ovatko osallistumisen puitteet tasapuoliset (esim. kustannukset, paikat, ajat)?
- onko kaikki osallistujatahot huomioitu? Onko joitakin unohdettu tai liikaa?
- mitä tavoitteita osallistumisella on ollut? (esim. tiedon hankkiminen, tiedottaminen, demokratia, hyväksynnän hakeminen suunnitelmille, eri tahojen arvojen selvittäminen ym)
- onko tavoitteisiin päästy?
- ovatko menetelmät tukeneet tavoitteita?
- onko osallistuminen ajoitettu oikein?
- onko näkemykset huomioitu riittävästi suunnittelussa?
- onko taustatietoa jaettu tarpeeksi? Onko tiedottaminen ollut avointa (tieto puolueetonta)?
- ovatko aiemmat tai myöhemmät päätökset tai suunnitelmat (esim. liikenneministeriön työryhmän raportti Savonlinnan liikennejärjestelyistä tai yleiskaava) mitätöineet osallistumisen?

- onko päätöksiä perusteltu riittävästi ja onko kansalaisten mielipiteet tuotu esiin päätösten perusteluissa? Saavatko eri osapuolet tiedon päätöksistä?
- onko osallistuminen tukenut kansalaisten vaikuttamista?

C. TIEDON HANKKIMINEN

- onko hankittu tarpeeksi tietoa suunnittelun tueksi (esim. maankäytön kehittymisestä, liikennetarpeesta, tai ympäristöoloista)?
- onko tiedon määrä painottunut oikein (esim. ympäritötieto vs. elinkeinoelämä)
- onko (ympäristö-)vaikutukset arvioitu kattavasti ja luotettavasti?
- onko arviointi- ja ennustamismenetelmät valittu perustellusti?
- onko tehdyt oletukset (esim. liikennemäärien kasvusta tai uuden asutuksen sijoittumisesta suunnittelualueelle) perusteltu ?
- onko vaikutusennusteita tulkittu oikein (esim. vaikutusten kohdistuminen tai hyväksyttävyyys)?
- onko (maantieteellisen) tarkastelualueen raja-alue oikea?
- onko tarkasteltava ajanjakso oikea (onko vaikutuksia arvioitu riittävän pitkälle tulevaisuuteen)?
- ovatko rajaukset perusteltavissa? Onko perusteltu riittävästi?

D. EDULLISUUSVERTAILUT

- onko vaihtoehtojen edullisuusvertailuissa otettu huomioon kaikki oleelliset vaikutukset?
- tuovatko vertailumenetelmät kaikkien osapuolten näkemykset kattavasti esiin?
- ovatko menetelmät ymmärrettäviä ja perusteltuja (esim. kustannus-hyöty-analyysi ja panos-tuotos-malli)?
- vähentävätkö vertailut ennakkoluuloja ja tiedollisia ristiriitoja?
- ovatko menetelmien sisältämät oletukset hyväksyttäviä ja perusteltavissa (esimerkiksi kustannus-hyötyluvun laskennassa käytetty diskonttokorko)?
- tukeeko vertailu arvokeskustelua ja osallistumista (=ymmärtävätkö kaikki osapuolet, mitä tietty hyöty-kustannusluku merkitsee, tai kertovatko muut tehdyt vertailut tarpeeksi, jotta keskustelu on mahdollista)?
- onko tarkasteltu kaikkia vaihtoehtoja (myös ns. 0-vaihtoehto, eli ettei tehdä mitään)?
- ovatko kaikki vaihtoehdot olleet realistisia? Kuka realismisuuden on määritellyt ja perustellut? Ovatko perustelut olleet oikeita?

E. SEURANTA JA HAITTOJEN EHKÄISY

- onko haittojen ehkäisyyn kiinnitetty riittävästi huomiota?
- onko haittojen kohdistumisessa huomioitu kaikki osapuolet tasapuolisesti?
- onko haittojen hyväksyttävyydestä keskusteltu avoimesti (raja sen välillä, mikä on hyväksyttävää, mikä ei)?
- onko jälkiseuranta kattavaa?
- onko seurattavaksi valittu oikeita vaikutuksia?
- ovatko valinnat perusteltavissa? Onko perusteltu?
- mahdollistaako seuranta oppimisen (tiedetäänkö jo, kuinka seurantatuloja aiotaan hyödyntää)?

F. YLEISTÄ

- onko suunnittelu mahdollistanut eri intressitahojen näkemysten esille tulemisen?
- millä tasolla näkemyksiä on huomioitu? (yksityiskohdat, linjaukset ja laajemmat ratkaisut, hankkeen tarpeellisuus)
- onko suunnittelun yhteydessä käyty todellista arvokeskustelua? Kenen aloitteesta?
- onko suunnittelu mahdollistanut arvokeskustelun?

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 71/1995 Liikennepolitiikkaa etsimässä. TIEL 3200347
- 72/1995 Tienrakennushankkeen suunnitelmien taloudellisuuden ohjaus. TIEL 3200348
- 73/1995 Polttoaineen hinta ja kotitalouksien autonkäyttö. TIEL 3200349
- 74/1995 Kunnittainen liikenne-ennuste 1995-2020. TIEL 3200350
- 75/1995 Teiden rakentamisen teknologian siirto ja innovaatiot, IV SPRINT Workshop
- 76/1995 Vt 3 väyläarkkitehtuuri. TIEL 3200351
- 77/1995 Liikenteen optimaalinen nopeus - onko sellaista? TIEL 3200352
- 78/1995 Liikennesektorin strateginen suunnittelu Suomessa. TIEL 3200353
- 79/1995 Geotekniikan informaatiojulkaisuja: Tieleikkausten pohjatutkimukset. TIEL 3200354
- 80/1995 Liikennejärjestelmän kehittämisen yhteiskuntataloudellinen perusta.. TIEL 3200355
- 81/1995 Bitumiemulsion murtumisajan määrittäminen. TIEL 3200356
- 82/1995 PAB-V -tutkimukset 1995. TIEL 3200357
- 83/1995 Ympäristö tiepiirin toiminnassa. TIEL 3200358
- 84/1995 Soratien tasaisuuden ja pinnan kiinteyden vaikutukset ajokustannuksiin. TIEL 3200359
- 85/1995 Valo-ohjatun liittymän välityskyky. TIEL 3200360
- 86/1995 Valtatien 4:n Järvenpää-Mäntsälä-välin muuttuvan reittiopastusjärjestelmän vaikutukset. TIEL 3200361
- 87/1995 Moottoriväylien rinnakaistiet; Esiselvitys alemman tieverkon ominaisuuksista ja suunnitteluperiaateista moottoriväylän liikennekäytävässä. TIEL 3200362
- 88/1995 Remixer-stabilointi. TIEL 3200363
- 89/1995 Lauttapaikkojen palvelutaso. TIEL 3200364
- 90/1995 Lossin ohjausköyttä korvaavat laitteistot. TIEL 3200365
- 91/1995 Heinolan ohikulkutien seurantatutkimus. TIEL 3200366
- 92/1995 Voidaanko henkilöautoliikennettä vähentää? TIEL 3200367
- 93/1995 PTM-auton mittaaman megakorkeuden soveltuvuus päällysteen tasaisuuden arviointiin. TIEL 3200368
- 94/1995 Stabiloidun maamassan leikkauslujuuden ja CPT-kairauksen välinen riippuvuus. TIEL 3200369
- 1/1996 Muuttuvien kelivaroituserkkien vaikutus ajonopeuksiin, aikaväleihin ja kuljettajien käsityksiin. TIEL 3200370